

Република Србија  
Уставни суд

*Едиција*  
Билтен Уставног суда



УСТАВНИ СУД



Б И Л Т Е Н УСТАВНОГ СУДА  
за 2022. годину

*Едиција*  
Билтен Уставног суда

*Издавачи*  
Уставни суд  
Јавно предузеће „Службени гласник“

*За издаваче*  
Снежана Марковић, председник Уставног суда  
Младен Шарчевић, вршилац дужности директора ЈП „Службени гласник“

*Уређивачки одбор*  
Главни и одговорни уредник  
др Тијана Шурлан, судија Уставног суда

*Чланови Уређивачког одбора:*  
др Драгана Коларић,  
др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás)  
и др Милан Шкулић,  
судије Уставног суда,  
Светлана Стојковић, саветник Уставног суда  
– секретар Редакционе комисије,  
Дринка Вранеш, виши обрађивач домаће судске праксе и  
Јасмина Живановић, саветник Уставног суда за стручне послове припреме  
седница Уставног суда и великих већа и за послове Библиотеке Уставног суда

*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*  
100

Свако репродуковање, копирање, умножавање, превођење, објављивање или дистрибуирање ове публикације као целине или делова текста без сагласности издавача, представља повреду ауторског права, у смислу одредаба Закона о ауторском и сродним правима и Кривичног законика

Република Србија

Уставни суд

# Б И Л Т Е Н

Уставног суда за 2022. годину

Београд,  
септембар 2023. године





## С А Д Р Ж А Ј

Реч редакције .....	13
I ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ ЈАНУАР – ДЕЦЕМБАР 2022. ГОДИНЕ .....	15
<b>ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКАТА, КАО И ЗА ОЦЕНУ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКАТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА .....</b>	<b>17</b>
1. ЗАКони И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ .....	19
– Закон о прекршајима – Одлука и Решење IУз-25/2018 .....	21
– Закон о социјалној заштити – Одлука и Решење IУз-332/2015 .....	27
– Закон о општем управном поступку – Одлука и Решење IУз-253/2018 .....	38
– Закон о враћању одузете имовине и обештећењу – Решење IУз-79/2018 .....	47
– Закон о финансијској подршци породици са децом – Решење IУз-299/2018 .....	61
– Закон о враћању одузете имовине и обештећењу – Решење IУз-1/2017 .....	74
– Закон о финансијској подршци породици са децом – Решење IУз-229/2018, са издвојеним мишљењима* .....	84
– Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи – Решење IУз-69/2019 .....	114
– Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката – Решење IУз-11/2020 .....	120
– Закон о накнадама за коришћење јавних добара – Решење IУо-183/2019 .....	125
– Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије – Одлука IУо-99/2020 .....	141
– Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката – Одлука IУз-11/2020 .....	142
– Закон о враћању одузете имовине и обештећењу – Решење IУз-192/2019 .....	147

– Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Одлука о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације – Решење УЗ- 67/2020 .....	158
– Закон о озакоњењу објеката и Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката – Решење УЗ-288/2018 .....	173
– Закон о финансијској подршци породици са децом – Одлука и Решење УЗ-299/2018 .....	183
<b>2. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ .....</b>	<b>197</b>
– Уредба о давању у закуп водног земљишта у јавној својини – Одлука УО-72/2020 .....	199
– Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада – Решење УО-109/2020 .....	203
<b>3. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА .....</b>	<b>215</b>
– Правилник о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије – Одлука УО-99/2020 .....	217
– Правни ставови Врховног касационог суда, усвојени на седници Грађанског одељења одржаној 16. септембра 2021. године – Закључак УО-150/2021 .....	224
<b>4. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И МЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА .....</b>	<b>229</b>
<b>Општина и град</b>	
– Решење број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године и Решење о измени Решења број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године, која је донело Општинско веће општине Бела Црква – Одлука УО-173/2021 .....	231
– Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу, које је донело Општинско веће Општине Вршац – Одлука УО-172/2021 .....	238
– Одлука о одређивању простора за окупљање грађана у Шапцу – Одлука УО-171/2021 .....	245
<b>Комуналне и сродне делатности</b>	
– Одлука о јавним паркиралиштима и паркирању општине Рума – Одлука УО-101/2020 .....	251
– Одлука о комуналном уређењу града Враћа – Одлука УО-199/2018 .....	260
– Одлука о управљању гробљима и сахрањивању општине Инђија – Решење УО-19/2021 .....	266
– Одлука о комуналном реду града Београда, Одлука о комуналној милицији града Београда – Решење УО-187/2020 .....	273
<b>Планирање и изградња</b>	
– Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца – Одлука УО-39/2020 .....	287

– План генералне регулације „Пожаревац 1“ – Одлука ГУо-170/2020 .....	295
<b>Локалне таксе и други локални јавни приходи</b>	
– Одлука о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда и Одлука о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града – Решење ГУо-183/2019 .....	301
– Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица – Решење ГУо-121/2020 .....	303
– Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица – Одлука ГУо-121/2020 .....	308
<b>5. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ .....</b>	<b>315</b>
<b>Општи акти јавних предузећа и других привредних друштава</b>	
– Статут Синдиката радника Електропривреде Србије – Одлука ГУо-7/2022 .....	317
<b>Општи акти јавних служби</b>	
– Правилник о стручном усавршавању Здравственог центра Врање – Одлука ГУо-115/2019 .....	321
– Правилник о образовању и стручном усавршавању здравствених радника и здравствених сарадника у Дому здравља Блаце – Одлука ГУо-55/2022 .....	329
<b>Други општи акти (универзитета, комора, удружења, спортских и других организација)</b>	
– Статут Адвокатске коморе Ниша – Одлука ГУо-24/2020 .....	336
– Статут Универзитета у Београду и Правилник о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова – Одлука ГУо-107/2020 .....	343
– Статут Адвокатске коморе Србије – Одлука ГУо-194/2020 .....	373
<b>ПОСТУПАК РЕШАВАЊА СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ .....</b>	<b>385</b>
– Сукоб надлежности између између редовног суда и Уставног суда у погледу надлежности за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року у стечајном поступку над стечајном масом стечајног дужника који није још окончан – Решење ППУ-13/2020 .....	387
– Сукоб надлежности између суда (Прекршајни суд у Нишу) и другог државног органа (Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу) за поступање по захтеву за накнаду трошкова у извршном поступку који се води пред Прекршајним судом – Решење ППУ-120/2021 .....	390
– Сукоб надлежности између суда и другог државног органа – Уставног суда за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року због немогућности наплате потраживања извршног повериоца из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде према извршном дужнику над којим је вођен стечајни поступак, а потом настављен поступак над његовом стечајном масом – Решење ППУ-14/2020 .....	394

– Сукоб надлежности између суда и другог државног органа (Републички геодетски завод) за одлучивање о жалби против судског решења – Решење ПУ-81/2022 .....	396
– Сукоб надлежности између органа управе (Градска управе за инспекцијске послове и комуналну милицију града Крагујевца) и Прекршајног суда за поступање по предлогу за укидање клаузуле коначности и извршности издатог прекршајног налога – Решење ПУ-143/2021 .....	399
<b>ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ .....</b>	<b>405</b>
1. Уставне жалбе из области грађанског права .....	407
<b>Одлуке</b>	
<i>Ойшйи и грађанској равни односи</i>	
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава Републике Србије; повреда права на имовину – члан 58. Устава – Одлука Уж-3456/2016 .....	407
- нису повређена права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – Одлука Уж-8206/2017 .....	419
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-8415/2018 .....	431
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11484/2018 .....	437
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-3727/2018 .....	441
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11627/2018 .....	447
- није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11975/2017 .....	455
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-7928/2019 .....	475
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-338/2017 .....	482
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11420/2017 .....	489
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9058/2019 .....	500
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9225/2017 .....	506
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5762/2019 .....	511
- није повређено право права на дом – члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – Одлука Уж-12177/2020 .....	519
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4881/2020 .....	527

- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-6383/2020 .....	532
<b>Породични, радни, њивредни и друџи њрађанскојравни огноси</b>	
- повреда права родитеља – члан 65. Устава; није повређено право на правично суђење – члан 32. Устава – Одлука Уж-6463/2017, са издвојеним мишљењем* .....	541
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-7507/2019 .....	569
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9242/2020 (Уж-2583/2017) .....	575
- повреда права родитеља – члан 65. Устава – Одлука Уж-15000/2021 .....	589
- није повређено право на слободу изражавања – члан 46. Устава – Одлука Уж-9940/2018 .....	600
- није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-15763/2021, са издвојеним мишљењем* .....	615
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11922/2018 .....	650
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-14570/2018 .....	656
- повреда права на суђење у разумном року и на имовину – члан 32. став 1. и члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-7186/2018, са издвојеним мишљењем* .....	666
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-10308/2019 .....	676
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-9344/2020 .....	683
<b>Решења</b>	
- Решење о одбацивању Уж-5780/2021, са издвојеним мишљењима* .....	696
- Решење о одбацивању Уж-8846/2018, са издвојеним мишљењем* .....	708
2. Уставне жалбе из области кривичног права .....	717
<b>Одлуке</b>	
- повреда права на слободу и безбедност – члан 27. став 1. Устава – Одлука Уж-7526/2015 .....	717
- повреда права на неповредивост физичког и психичког интегритета – члан 25. Устава, у вези са начелом забране дискриминације – члан 21. Устава – Одлука Уж-7951/2015, са издвојеним мишљењима* .....	731
- нису повређена права на живот и на неповредивост физичког и психичког интегритета – чл. 24. и 25. Устава – Одлука Уж-5947/2018 .....	783
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-2062/2019 .....	801
- нису повређена права на слободу и безбедност – члан 27. Устава – Одлука Уж-3/2019 .....	809

- нису повређена права на ограничено трајање притвора и на претпоставку невиности – члан 31. и члан 34. став 3. Устава – Одлука Уж-6940/2019 . . . . .	816
- нису повређена права на слободу и безбедност, на ограничено трајање притвора и на правично суђење – члан 27. ст. 1. и 2, члан 31. ст. 1. и 3. и члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-2810/2018 . . . . .	823
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-1819/2019 . . . . .	832
- повреда права на хитно одлучивање суда о жалби против решења о продужењу притвора – члан 27. став 3. Устава – Одлука Уж-3809/2017 . . . . .	839
- није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. став 1. Устава – Одлука Уж-4941/2018 . . . . .	848
- није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. Устава – Одлука Уж-4109/2018 . . . . .	854
- није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. став 1. Устава – Одлука Уж-6329/2018 . . . . .	867
- повреда права на хитно одлучивање суда о жалби на притвор – члан 30. став 3. Устава; нису повређена права на слободу и безбедност и притварање само на основу одлуке суда, из разлога и у поступку који су предвиђени законом – члан 27. став 1. и члан 30. став 1. Устава – Одлука Уж-13593/2019 . . . . .	874
- повреда права на правно средство – члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-517/2020 . . . . .	880
- није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4420/2019 . . . . .	884
- није повређено право на ограничено трајање притвора – члан 31. ст. 1. и 2. Устава – Одлука Уж-3902/2018 . . . . .	889
- није повређено право на слободу и безбедност – члан 27. став 1. Устава – Одлука Уж-3471/2019 . . . . .	899
- повреда права на заштиту података о личности – члан 42. Устава – Одлука Уж-10320/2019 . . . . .	909
- повреда права на правну сигурност у казном праву – члан 34. ст. 1. и 2. Устава – Одлука Уж-1365/2020 . . . . .	930
- повреда права детета – члан 64. став 3. Устава, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања – Одлука Уж-17471/2021 . . . . .	937
3. Уставне жалбе из области управног права . . . . .	961
<b>Одлуке</b>	
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-640/2019 . . . . .	961
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11300/2017 . . . . .	969

- повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5325/2018 .....	984
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава; повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-965/2018 .....	995
- повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-199/2018 .....	1009
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-424/2018 .....	1016
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-6977/2018 .....	1028
- повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-6593/2018 .....	1036
- повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-7200/2018 .....	1042
- нису повређена права на правично суђење и на имовину – члан 32. став 1. и члан 58. Устава – Одлука Уж-11528/2017 .....	1052
- није повређено право на суђење у разумном року – члана 32. став 1. Устава – Одлука Уж-4837/2018 .....	1061
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-842/2019 .....	1072
- повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11707/2019 .....	1078
- нису повређена права на слободу и безбедност – члан 27. став 1. Устава; повреда права на правно средство – члан 36. став 2. Устава, у вези са начелом из члана 22. став 1. Устава – Одлука Уж-3651/2015 .....	1086
- повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-14018/2018 .....	1118
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-2547/2019 .....	1125
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-3038/2019 .....	1133
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-5074/2019 .....	1140
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава; повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-6662/2019 .....	1150
- није повређено право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-7840/2019 .....	1161
- повреда права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава; повреда права на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-11275/2019 .....	1172

**Решења**

- Решење о одбацивању Уж-12610/2020, са издвојеним мишљењем* . . . . .	1188
<b>II ИЗАБРАНИ СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ . . . . .</b>	<b>1195</b>
- СЛОБОДА ГОВОРА И ПАРАДОКС ТОЛЕРАНЦИЈЕ - ЂОКОВИЋ У АУСТРАЛИЈИ И РУСИ У УКРАЈИНИ др Јован Ђирић, судија Уставног суда . . . . .	1197
<b>III ЈУРИСПРУДЕНЦИЈА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ОДНОСУ НА СРБИЈУ . . . . .</b>	<b>1211</b>
- ПРЕСУДЕ И ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ОБЈАВЉЕНЕ У 2022. ГОДИНИ ПО ПРЕДСТАВКАМА ПОДНЕТИМ ПРОТИВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ Верица Јаковљевић, саветник Уставног суда . . . . .	1213
<b>IV ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР . . . . .</b>	<b>1287</b>



## РЕЧ РЕДАКЦИЈЕ

Поштовани читаоци,

Билтен Уставног суда збирка је изабраних одлука Уставног суда из његових најважнијих уставносудских надлежности. Овај билтен садржи одлуке донете током 2022. године, које су по схватању Уставног суда посебно важне за представљање стручној јавности и боље разумевање заштите људских права.

Уставни суд је током 2022. године решио велики број уставносудских предмета, усвајањем одлука у више од 14.200 предмета из уставносудских надлежности, од којих су најзначајнији предмети из нормативне контроле, поступка одлучивања по уставним жалбама, као и поступка решавања сукоба надлежности. Потпунија пракса Уставног суда доступна је у електронској бази судске праксе, постављеној на веб-сајту: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

Билтен Уставног суда садржи акте Суда (одлуке, решења и закључке) у целовитим текстовима изрека и образложења. Поред тога, сви представљени акти додатно су опремљени описним сентенцама са спорним правним питањима и основним правним ставовима Суда израженим кроз сваку конкретну одлуку, са циљем лакшег читања и савладавања обимне уставносудске праксе. Издвојена мишљења судија презентирани су у наставку текста одлуке на коју се односе.

И у овој години највећа активност Уставног суда била је у поступцима по уставним жалбама. Уставним жалбама је и даље најчешће тражена заштита права на правично суђење. Поред одлука о заштити овог, као и људских права у којима постоји устаљена пракса Уставног суда, актуелни Билтен садржи и одлуке о заштити права чија се повреда ређе истиче, као што су право на живот, неповредивост физичког и психичког интегритета у вези са начелом забране дискриминације, правна сигурност у казненом праву, права детета, права и дужности родитеља, заштита података о личности. Поред тога, Уставни суд је наставио да мериторно разматра истакнуте повреде и међународних људских права. Поред већ устаљене праксе у односу на примену Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, примењене су и одредбе Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.

Билтен за 2022. годину припремљен је по устаљеном уређивачком концепту: садржај Билтена на његовом почетку даје детаљан преглед структуре Билтена, одлуке су разврстане према основним надлежностима Уставног суда, врстама уставносудских поступака и врстама донетих одлука, а одлуке у поступцима по уставним жалбама додатно су разврстане по правним областима, уз означавање људских права и слобода о којима је одлучивано, навођењем одредаба Устава Републике Србије, за поједине одлуке и одредаба Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и других

међународних уговора којима су та права и слободе зајемчени. У самом садржају, ради боље прегледности, означени су не само број и врста сваке одлуке, већ и оне одлуке које су праћене издвојеним мишљењима судија.

У складу са праксом из претходна два годишња билтена Уставног суда, и у Билтену за 2022. годину обухваћена је јуриспруденција Европског суда за људска права са прегледом одлука у односу на Републику Србију објављених у 2022. години, и то у посебном одељку.

На крају књиге налази се, као и до сада, посебно припремљен детаљан предметно-појмовни регистар, са индексом појмова у одлукама, по азбучном регистру, а према правним областима, оспореним актима и спорним питањима, са ознакама одлука и страницама на којима се налазе.

Део Билтена, у коме се уобичајено објављују стручни чланци, односно реферати судија и саветника Уставног суда, овом приликом посвећује се судији Уставног суда др Јовану Ђирићу, који је изненада преминуо 12. децембра 2022. године, не завршивши свој судијски мандат. Стога, објављивањем само његовог стручног рада из 2022. године, Уставни суд у знак поштовања и пијетета према уваженом судији Ђирићу *in memoriam* доприноси трајању његове правне мисли. Судија Ђирић, веран максими *Verba volant scripta manent*, у 2022. години издвојио је своје мишљење у два предмета у којима се није могао сагласити са већинским мишљењем, те је и тиме овај билтен Уставног суда додатно обogaћен представљањем јавности његовог специфичног правничког духа.

Нека остане забележено да је судија Ђирић, од избора за судију Уставног суда, био главни и одговорни уредник тротомног Билтена Уставног суда за период 2012-2016. и Билтена Уставног суда за 2017. годину, а потом члан Уређивачког одбора Билтена. Својом ерудицијом и великим искуством у издаваштву допринео је да Билтен Уставног суда одржи своју редовност, а рад Уставног суда остане публикован и лако доступан стручној јавности.

Правницима својствена оданост латинским сентенцама, а у складу са оном *Quidquid latine dictum sit, altum videtur*, и ову збирку може обележити максимумом *Experientia docet* и надом да ће јуриспруденција Уставног суда бити од користи како за развој уставносудске мисли, теоријског промишљања и уобличавања, тако и за боље и успешније обраћање Уставном судом свима онима који сматрају да им је потребна уставносудска заштита.

др Тијана Шурлан, судија Уставног суда,  
главни и одговорни уредник Билтена Уставног суда

**I ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ  
ЈАНУАР – ДЕЦЕМБАР 2022. ГОДИНЕ**



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



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





– Одлуке и решења

Закон о прекршајима  
(„Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС и 91/19)  
- одредба члана 281. став 3.

Уставни суд налази да наведено законско решење одредбе члана 281. став 3. Закона којом је прописан објективан рок од две године за подношење захтева за понављање прекршајног поступка и у случајевима кад окривљени 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 по окривљеног, односно кад Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврди повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног, којим се почетак тог рока везује за дан правноснажности одлуке у односу на коју се захтева понављање поступка, 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), јер се у тим случајевима прописано правно средство не може сматрати делотворним са становишта члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Ово зато јер је неспорно да странка 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 оспореном одредбом члана 280. став 3. Закона, а окончање тих поступака је услов за подношење захтева за понављање поступка.

Како је уставна жалба у Републици Србији делотворно правно средство за заштиту слобода и права грађана и услов за обраћање Европском суду за људска права је претходно вођење поступка пред Уставним судом за заштиту људских права и слобода, Уставни суд је утврдио да се одредбом члана 281. став 3, у вези са чланом 280. став 1. тач. 5) и 6) Закона о прекршајима, доводи у питање остваривање других права зајемчених Уставом, односно задира у суштину Уставом зајемчених права, и то конкретно права на правично суђење и права на правно средство из чл. 32. и 36. Устава. У ситуацији када странка не може утицати на временско ограничење тих поступака, објективни рок од две године за понављање прекршајног поступка од дана када 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 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 гарантована и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као потврђеним међународним уговором, то ова одредба Закона није у сагласности ни са потврђеним међународним уговором.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 281. став 3. Закона о прекршајима престала је да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 281. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС и 91/19) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

### О б р а з л о ж е њ е

Решењем Уставног суда ПУз-25/2018 од 16. септембра 2021. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 281. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16-Одлука УС). Доносећи наведено Решење, Суд је оценио да се основано поставља питање уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором оспорене одредбе Закона, у вези са чланом 280. став 1. тач. 5) и б) Закона о прекршајима, будући да је чланом 281. став 3. Закона утврђен објективни рок за подношење предлога за понављање поступка од две године од правноснажности одлуке и у случају када је одлуком Европског суда за људска права утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног, односно ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног, с обзиром на то да могу бити доведене у питање уставне гаранције из чл. 18, 22, 32. и 36. Устава.

Уставни суд је, 29. октобра 2021. године, доставио наведено решење Народној скупштини на одговор. С обзиром на то да Народна скупштина није у остављеном року, ни по протеку рока доставила одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 280. став 1. тач. 1) до б) Закона о прекршајима прописано да се прекршајни

поступак завршен правноснажном одлуком може поновити: ако се докаже да је одлука заснована на лажној исправи или на лажном исказу сведока или вештака; ако се докаже да је одлука донета услед кривичног дела судије или другог службеног лица које је учествовало у поступку; ако се утврди да је лице које је кажњено за прекршај за исту радњу већ једном кажњено за прекршај, привредни преступ или кривично дело; ако се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази који би сами за себе или у вези са ранијим доказима довели до другачије одлуке да су били познати у ранијем поступку; ако окривљени 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 по окривљеног; ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног. Одредбом члана 281. став 2. Закона прописано је да се захтев за понављање поступка подноси у року од 60 дана од дана када је странка сазнала за постојање чињеница и околности из члана 280. став 1. тач. 1) до б) овог закона. Оспореном одредбом члана 281. став 3. Закона прописано је да се захтев за понављање поступка не може поднети по протеку рока од две године од дана кад је одлука поводом које се тражи понављање поступка постала правноснажна.

Одредбама Устава Републике Србије, са становишта којих је у Решењу Уставног суда о покретању поступка доведена у сумњу уставна заснованост одредбе члана 281. став 3. Закона, утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); 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 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 су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3.); да свако има право на 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-испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15) 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.), те да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13.).

У поступку оцене уставности одредбе члана 281. став 3. Закона о прекршајима, Суд је имао у виду да је сагласно члану 97. тачка 2. Устава, Народна скупштина надлежна да уреди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима и другим државним органима, а тиме и овлашћена да уреди систем правних средстава у том поступку и услове за њихово коришћење, 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 (члан 32.) и право на правно средство (члан 36.), 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 захтева за понављање поступка, који се рачуна од дана правноснажности одлуке у односу на коју се захтева понављање поступка и чијим истеком овај правни лек више није могуће користити, озбиљно угрожава остваривање зајемчених људских права у случају када се захтев подноси из разлога прописаних одредбама члана 280. став 1. тач. 5) и 6) Закона о прекршајима. Наиме, законодавац

је, зарад делотворне заштите људских права и слобода, у члану 280. став 1. тач. 5) и 6) Закона о прекршајима предвидео да се поступак окончан правноснажном одлуком може поновити ако окривљени 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 по окривљеног, односно ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног. Међутим, одредбом члана 281. став 3. Закона прописан је објективни рок од две године за подношење захтева за понављање поступка и у случајевима кад окривљени 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 по окривљеног, односно ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног, и почетак тог рока везује за дан правноснажности одлуке у односу на коју се захтева понављање поступка. 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 за заштиту људских права и основних слобода. 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 оспореном одредбом члана 280. став 3. Закона, а окончање тих поступака је услов за подношење захтева за понављање поступка. 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 за људска права 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 се одредбом члана 281. став 3. у вези са чланом 280. став 1. тач. 5) и 6) Закона о прекршајима, доводи у питање остваривање других права зајемчених Уставом, односно задира у суштину Уставом зајемчених права, и то конкретно 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 када странка не може утицати на временско ограничење тог поступка, објективни рок од две године за понављање прекршајног поступка од дана када 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.

Сагласно свему изнетом, 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 281. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16-Одлука УС) престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-25/2018  
од 7. априла 2022. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 112/22, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

### Решење о одлагању објављивања Одлуке IУз-25/2018

Истовремено са донетом Одлуком у овој уставноправној ствари, Уставни суд донео је и Решење о одлагању њеног објављивања за шест месеци од дана доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду, а имајући у виду правне последице престанка важења одредбе члана 281. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС и 91/19) које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда IУз-25/2018 од 7. априла 2022. године, 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.

Уставни суд донео је

### РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке IУз-25/2018 од 7. априла 2022. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

### Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 7. априла 2022. године, у предмету IУз-25/2018 донео Одлуку којом је утврдио да одредба члана 281. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС и 91/19) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Чланом 168. став 3. Устава Републике Србије утврђено је да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.

Сагласно наведеној уставној одредби, одредбама члана 58. ст. 1. до 3. Закона о Уставном суду ближе је уређено правно дејство одлуке Уставног суда којом је утврђено да општи акт није у сагласности с Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, а одредбом става 4. истог члана Закона је предвиђено да Уставни суд може посебним решењем одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења, с тим што, према одредби става 5. овог члана, у том случају Уставни суд своју одлуку доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању њеног објављивања.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду правне последице престанка важења оспорене одредбе Закона о прекршајима које наступају након објављивања одлуке Уставног суда IУз-25/2018 од 7. априла 2022. године, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за шест месеци, како би се 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.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 4) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење IУз-25/2018 од 7. априла 2022. године

**Закон о социјалној заштити**  
**(„Службени гласник РС“, број 24/11)**  
**- одредбе члана 80. ст. 3. и 4.**

Разматрајући спорна уставноправна питања која су се поставила у вези са одредбама ст. 3. и 4. члана 80. Закона о социјалној заштити, Уставни суд је пошао од тога да је чланом 69. став 1. Устава право на социјалну заштиту зајемчено 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, из чега следи да су Уставом утврђени носиоци зајемченог права и начела на којима се заснива његово пружање, али не и конкретна садржина права на социјалну заштиту, те је, због природе права, начин његовог остваривања неопходно прописати законом, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава.

Уставни суд сматра да је законодавац уређујући одређену област друштвеног живота обавезан да законом уреди услове који су од значаја за стицање и остваривање одређеног права, као и услове који доводе до умањења или престанка права. С обзиром на то да корисник права на материјалну подршку који је способан за рад има не само право, већ и обавезу да учествује у спровођењу активности којима се реализује одређена мера социјалне укључености, а о којима је постигао споразум са центром за социјални рад о активном превазилажењу своје неповољне социјалне ситуације и да од извршавања ове обавезе зависи даље остваривање права на материјалну подршку, прописивање мера социјалне укључености, и то пре свега врсте тих мера и њихове основне садржине, не може бити у целини препуштено подзаконском акту Владе, како је то предвиђено одредбом става 4. члана 80. Закона, већ мора бити уређено законом, а подзаконским актом само ближе разрађено. Ово стога што обавеза активног учешћа у активностима на спровођењу мера социјалне укључености суштински представља додатни услов за остваривање утврђеног права на материјалну подршку, па прописивање ових мера не спада у домен извршавања закона сагласно надлежностима Владе које су утврђене одредбама члана 123. тач. 2. и 3. Устава. Осим тога, са становишта начела владавине права из члана 3. Устава, умањење или губитак (престанак) права на материјалну подршку не може бити предмет споразумевања између корисника и центра за социјални рад, како је то предвиђено одредбом става 3. члана 80. Закона, већ законом морају бити прописани услови под којима долази до умањења или престанка права које је утврђено правноснажним решењем надлежног органа.

Будући да је одредбом члана 80. став 3. Закона предвиђена могућност умањења или губитка права на материјалну подршку због неоправданог неизвршавања обавеза чије наступање искључиво зависи од тога да ли је то у конкретном случају предвиђено споразумом или не, што значи да у истој правној ситуацији – неоправдано неизвршавање обавеза из споразума, споразум са неким корисницима може садржати одредбу о умањењу права, са неким о губитку права, док је у односу на неке кориснике могуће да споразум уопште не садржи ниједну од ових одредаба, Уставни суд налази да одредба члана 80. став 3. Закона није сагласна начелу једнакости свих пред законом из члана 21. став 1. Устава.

Такође, Уставни суд, полазећи од начела владавине права, које подразумева правну извесност и сигурност субјеката на које се правна норма односи, налази да је законодавац, у односу на неоправдано неизвршавање обавеза из споразума имао обавезу да уреди питања умањења права на материјалну подршку, пре свега обим умањења, правну природу умањења (трајно или привремено умањење за одређени период), услове под којима долази до умањења права и услове под којима долази до престанка права, поступак у коме се утврђује испуњеност услова за умањење или престанак права, као и да пропише правну заштиту против одлуке о умањењу права, као и против одлуке о престанку права из разлога неоправданог неизвршавања преузетих обавеза.



На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити престале су да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11) нису у сагласности са Уставом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Решењем Уставног суда ГУз-332/2015 од 23. децембра 2021. године Уставни суд је, сагласно одредби члана 50. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), покренуо поступак за оцену уставности одредаба члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11).

За Уставни суд су се, у односу на одредбе члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити, као спорна поставила следећа уставноправна питања: да ли прописивање мера социјалне укључености, и то пре свега врсте тих мера и њихове основне садржине, може бити у целини препуштено подзаконском акту Владе, како је то предвиђено одредбом става 4. члана 80. Закона, или мора бити уређено законом, а подзаконским актом само ближе разрађено; да ли прописивање ових мера спада у домен извршавања закона сагласно надлежностима Владе које су утврђене одредбама члана 123. тач. 2. и 3. Устава; да ли, са становишта начела владавине права из члана 3. Устава, умањење или губитак (престанак) права на материјалну подршку може бити предмет споразумевања између корисника и центра за социјални рад, како је то предвиђено одредбом става 3. члана 80. Закона, или законом морају бити прописани услови под којима долази до умањења или престанка права које је утврђено правноснажним решењем надлежног органа; да ли је одредба члана 80. став 3. Закона сагласна начелу једнакости свих пред законом из члана 21. став 1. Устава, будући да је овом одредбом умањење или губитак права на материјалну подршку због неоправданог неизвршавања обавеза прописано као могућност, чије наступање зависи искључиво од тога да ли је у конкретном случају предвиђено споразумом или не, што значи да у истој правној ситуацији (неоправдано неизвршавање обавеза из споразума) споразум са неким корисницима може садржати одредбу о умањењу права, са некима о губитку права, док је у односу на неке кориснике могуће да споразум уопште не садржи ниједну од ових одредаба, као и да ли је законодавац, у односу на неоправдано неизвршавање обавеза из споразума, имао обавезу да уреди питање умањења права на материјалну подршку, пре свега обим умањења, правну природу умањења (трајно или привремено умањење за одређени период), услове под којима долази до умањења права и услове под

којима долази до престанка права, поступак у коме се утврђује испуњеност услова за умањење или престанак права, као и да пропише правну заштиту против одлуке о умањењу права, као и против одлуке о престанку права из разлога неоправданог неизвршавања преузетих обавеза.

Суд је 11. јануара 2022. године доставио наведено решење Народној скупштини на одговор. С обзиром на то да Народна скупштина, у остављеном року, а ни накнадно, није доставила одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Одредбама члана 80. Закона о социјалној заштити, међу којима су и одредбе ст. 3. и 4. у односу на које је Уставни суд покренуо поступак за оцену уставности, а које се налазе међу одредбама чл. 79. до 112. Закона у глави VII. Закона, којима се уређује материјална подршка корисницима социјалне заштите и њиховим породицама, прописано је:

„Одговорност за задовољење сопствених животних потреба

### Члан 80.

Свако је одговоран за задовољење сопствених животних потреба и потреба своје породице.

Појединац који је способан за рад, у смислу прописа о раду и о пензијском и инвалидском осигурању, односно у смислу прописа о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, има право и дужност да учествује у активностима које омогућавају превазилажење његове неповољне социјалне ситуације, односно у спровођењу мера којима се обезбеђује његова социјална укљученост (у даљем тексту: мере социјалне укључености).

Центар за социјални рад може закључити споразум са корисником материјалне подршке о активном превазилажењу његове неповољне социјалне ситуације, који садржи активности и обавезе корисника, као и могућност умањења и престанка права на материјалну подршку у случају неоправданог неизвршавања обавеза из споразума (у даљем тексту: индивидуални план активације).

Мере социјалне укључености прописује Влада.

Изглед и садржину индивидуалног плана активације прописује министар надлежан за социјалну заштиту.“

Одредбама Устава Републике Србије које су, по оцени Уставног суда, од значаја за испитивање уставности члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неутуђивим људским правима (члан 3. 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 појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2.); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1.); 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 (члан 69. став 1.); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем у области социјалне заштите (члан 97. тачка 10.).

Одредбама Закона о социјалној заштити, којима се поред осталог, уређује делатност социјалне заштите, циљеви и начела социјалне заштите, права и услуге социјалне заштите, поступци за остваривање права у социјалној заштити и коришћење услуга социјалне заштите, као и права и обавезе корисника социјалне заштите (члан 1. став 1.), а које су од значаја за потпуније сагледавање наведених одредаба ст. 3. и 4. члана 80. Закона прописано је: да је социјална заштита, у смислу овог закона, организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености (члан 2.); да се циљеви социјалне заштите остварују пружањем услуга социјалне заштите и другим активностима које предупређују, умањују или отклањају зависност појединаца и породица од социјалних служби (члан 3. став 2.); да се права на социјалну заштиту обезбеђују пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком (члан 4. став 2.); да су услуге социјалне заштите активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици (у даљем тексту: корисник) ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву, а да се право на различите врсте материјалне подршке остварује ради обезбеђења егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника (члан 5.); да је свако дужан да се стара о задовољавању својих основних животних потреба и основних животних потреба лица које је дужан да издржава, као и да активно учествује у процени, планирању и реализацији услуге социјалне заштите у складу са овим законом (члан 8. став 1.); да је свако, у оквиру својих могућности, својим радом, приходима и имовином дужан да спречи, отклања или ублажава властиту социјалну изолованост као и социјалну изолованост чланова своје породице (члан 8. став 2.).

Како се, сагласно одредби става 2. члана 4. Закона, права на социјалну заштиту обезбеђују, са једне стране, пружањем услуга социјалне заштите, а са друге стране, материјалном подршком кориснику, Уставни суд је имао у виду одредбе чл. 40. до 63. Закона главе „IV. Услуге и корисници социјалне заштите“ и одредбе чл. 79. до 112. главе „VII. Материјална подршка“.

Одредбама главе IV. Закона најпре су чланом 40. предвиђене услуге социјалне заштите, које су подељене у пет група (услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социјално-образовне услуге и услуге смештаја), да би потоњим одредбама (чл. 43. до 47.) Закона свака од ових група услуга била детаљно уређена. Одредбом члана 41. став 1. Закона прописано је да је корисник права или услуга социјалне заштите појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора.

Одредбама главе VII. Закона (међу којима су, како је већ наведено, спорне одредбе члана 80.) уређен је институт материјалне подршке, тако што је одредбом члана 79. прописао да материјалну подршку корисник остварује путем новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, путем помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, помоћи у природи и других врста материјалне подршке у складу са овим законом и прописима донетим за његово спровођење, док је одељком 1. главе VII. (чл. 81. до 91. Закона) уређено право на новчану социјалну помоћ, одељком 2. (чл. 92. и 93.) право на додаток за помоћ и негу другог лица, одељком 3. (члан 94.) право на увећани додаток за помоћ и негу другог лица, одељком 4. (чл. 95. до 107.) поступак за остваривање наведених права материјалне подршке, одељком 5. (чл. 108. и 109.) право на помоћ за оспособљавање за рад, док је одељком 6. (чл. 110. и 111.) предвиђена могућност једнократне помоћи у новцу или у природи, као и могућност да јединица локалне самоуправе предвиди и друге врсте материјалне помоћи грађанима на својој територији (народне кухиње, субвенције и др.). Коначно, одељком 7. (члан 112. Закона) је прописано да грађани не носе трошкове поступка за остваривање права из овог закона и да новчана примања из овог закона не могу бити предмет принудног извршења.

### III

Полазећи од наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд констатује да у Републици Србији систем социјалне заштите који је уређен Законом о социјалној заштити почива на следећим основним принципима. Први принцип је да држава кроз социјалну заштиту, као делатност од јавног интереса, појединцима и породицама који се суочавају са препрекама у задовољавању потреба, услед чега не могу да достигну или да одрже квалитет живота и који немају довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не могу да их остваре својим радом, приходом од имовине или из других извора, обезбеђује пружање Законом предвиђених услуга социјалне заштите и остваривање права на прописане видове материјале подршке, а све у циљу, са једне стране, пружања помоћи и подршке и, са друге стране, оснаживања појединаца и породица за самосталан и продуктиван живот

у друштву и спречавања настајања, као и отклањања последица социјалне искључености. Дакле, по налажењу Уставног суда, крајњи циљ пружања услуга социјалне заштите и обезбеђивања права на материјалну подршку јесте да се створе услови за социјалну укљученост појединаца и породица како би они могли самостално да се старају о задовољавању својих основних животних потреба, односно како би се умањила или отклонила њихова зависност од социјалних служби. Доследно наведеном, други принцип на коме почива систем социјалне заштите је активно учешће корисника услуге или права из области социјалне заштите у превазилажењу неповољне социјалне ситуације у којој се налази. У том смислу, једном од основних одредаба Закона (члан 8.) прописано је да је свако дужан да се стара о задовољавању својих основних животних потреба и основних животних потреба лица које је дужан да издржава и да активно учествује у процени, планирању и реализацији услуге социјалне заштите, као и да је свако, у оквиру својих могућности, својим радом, приходима и имовином дужан да спречи, отклања или ублажава властиту социјалну изолованост као и социјалну изолованост чланова своје породице.

Сагледавајући детаљно одредбе главе VII. Закона, и то посебно одредбе одељка 1. којим се уређује право на новчану социјалну помоћ и одредбе одељка 4. којим се уређује поступак за остваривање права која спадају у права на материјалну подршку, Уставни суд је утврдио: да је одредбом члана 81. став 1. Закона прописано да право на новчану социјалну помоћ припада појединцу, односно породици, који својим радом, приходима од имовине или из других извора остварују приход мањи од износа новчане социјалне помоћи утврђеног овим законом; да су одредбама члана 82. Закона прописани општи услови за остваривање права на новчану социјалну помоћ, а који се односе на имовинске прилике појединца, односно породице; да су одредбама члана 83. Закона прописани посебни услови за остваривање права на новчану социјалну помоћ радно способног појединца, односно члана породице, тако што је ставом 1. овог члана одређено да право на новчану социјалну помоћ може остварити радно способан појединац, односно члан породице – 1) ако се налази на школовању или оспособљавању за рад у смислу овог закона или се води на евиденцији незапослених лица, 2) ако није одбио понуђено запослење, радно ангажовање на привременим, повременим или сезонским пословима, стручно оспособљавање, преквалификацију или основно образовање, 3) ако му радни однос није престао његовом вољом, његовом сагласношћу или његовом кривицом, због дисциплинске или кривичне одговорности, осим ако је од престанка радног односа протекло годину дана или ако је по престанку радног односа наступила неспособност за рад, те 4) ако се сам стара о свом детету са сметњама у развоју тако да не може да буде радно ангажован. Прописујући одредбама члана 85. Закона право на увећану новчану социјалну помоћ појединца који је неспособан за рад, односно породице чији су сви чланови неспособни за рад и једнородитељске породице, и одређујући ко се сматра неспособним за рад у смислу овог закона, законодавац је, одредбом става 3. члана 85. прописао да

појединцу који је способан за рад, односно породици у којој је већина чланова способна за рад припада новчана социјална помоћ у трајању до девет месеци у току календарске године, ако испуњава услове прописане овим законом. Истовремено, одредбом става 4. овог члана Закона је предвиђено да се појединац или члан породице који је на школовању, обуци или некој другој врсти социјалног ангажовања у складу са индивидуалним планом активације, изједначава с лицем неспособним за рад у погледу трајања права на новчану социјалну помоћ. Одредбама члана 86. Закона, којима су уређена права и дужности у вези са запошљавањем радно способних корисника новчане социјалне помоћи, прописано је, поред осталог, да су центар за социјални рад и организација надлежна за послове запошљавања дужни да међусобно сарађују у спровођењу мера социјалне укључености радно способних корисника права на новчану социјалну помоћ, да незапослени корисник новчане социјалне помоћи има право на посредовање при запошљавању, право на обуку, на учешће у јавним радовима и друга права уређена прописима у области запошљавања, да је корисник новчане социјалне помоћи дужан да прихвати посао који му понуди организација надлежна за послове запошљавања у складу са законом којим се уређује запошљавање и осигурање за случај незапослености, да је центар за социјални рад дужан да организацији надлежној за послове запошљавања достави примерак решења о оствареном праву на новчану социјалну помоћ за незапосленог корисника тог права, да је организација надлежна за послове запошљавања дужна да обавести центар за социјални рад ако се корисник права на новчану социјалну помоћ запосли, радно ангажује, стекне право на новчану помоћ за оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију, одбије понуђено запослење, радно ангажовање, оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију (став 1. и ст. 3. до 6.).

Из одредаба одељка 4. главе VII. Закона произлази: да се поступак за остваривање права на новчану социјалну помоћ, права на додатак за помоћ и негу другог лица и права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица покреће по захтеву (странке), а да се може покренути и по службеној дужности (члан 95. став 1.); да о наведеним правима (решењем) одлучује надлежни центар за социјални рад (члан 99.); да је корисник ових права дужан да надлежном центру за социјални рад пријави сваку промену која је од утицаја на признато право, и то у року од 15 дана од дана када је промена настала (члан 97. став 1.). Из одредаба члана 103. Закона следи да се против решења центра за социјални рад може изјавити жалба која не одлаже извршење првостепеног решења, а да се против коначних решења може покренути управни спор. Одредбама члана 104. ст. 1. и 3. Закона прописано је да надлежни другостепени орган може извршити ревизију решења о признатом праву на новчану социјалну помоћ, праву на додатак за помоћ и негу другог лица и праву на увећани додатак за помоћ и негу другог лица (став 1.) и да у вршењу ревизије надлежни орган ставља на првостепено решење забележбу да је ревизија извршена и да је решење у складу са законом или укида, односно поништава и враћа првостепено решење на поновно одлучивање

ако решење није у складу са законом (став 3.). Сагласно одредби члана 105. Закона, корисник права из овог закона је дужан да надокнади штету, односно врати примљени износ: 1) ако је на основу неистинитих података, за које је знао или морао знати да су неистинити, остварио примања на која није имао право или их је остварио у већем обиму него што му припада и 2) ако је примања остварио услед тога што није пријавио промену која утиче на губитак или обим права, а знао је или је морао знати за ту промену. Коначно, одредбом члана 107. Закона предвиђено је да се поступак остваривања права на новчану социјалну помоћ, права на додатак за помоћ и негу другог лица и права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица води по одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није другачије одређено.

Имајући у виду изложене принципе система социјалне заштите, те одредбу члана 5. став 2. Закона сагласно којој се право на различите врсте материјалне подршке остварује ради обезбеђења егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника, Уставни суд је утврдио да из одредаба члана 80. Закона произлази:

- да корисник материјалне подршке који је способан за рад има како право, тако и обавезу (дужност) да активно доприноси превазилажењу своје неповољне социјалне ситуације;

- да се активан допринос корисника материјалне подршке остварује кроз учешће у активностима које омогућавају превазилажење његове неповољне социјалне ситуације, односно у спровођењу мера којима се обезбеђује његова социјална укљученост, а које Закон означава као мере социјалне укључености;

- да мере којима се обезбеђује социјална укљученост корисника прописује Влада;

- да неоправдано неизвршавање обавеза предвиђених споразумом који је корисник закључио са центром за социјални рад, а који садржи мере и активности којима се обезбеђује његова социјална укљученост, може да има за последицу умањење или престанак права на материјалну подршку, ако је то предвиђено споразумом.

#### IV

Разматрајући спорна уставноправна питања која се постављају везано за одредбе ст. 3. и 4. члана 80. Закона о социјалној заштити, Уставни суд је пошао од тога да је чланом 69. став 1. Устава право на социјалну заштиту зајемчено 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, из чега следи да су Уставом утврђени носиоци зајемченог права и начела на којима се заснива његово пружање, али не и конкретна садржина права на социјалну заштиту, из чега даље следи да је, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, због природе

права, начин његовог остваривања неопходно прописати законом. Такође, сагласно одредби члана 97. тачка 10. Устава, Народна скупштина је била надлежна да Законом о социјалној заштити уреди систем социјалне заштите у Републици Србији и тиме пропише начин остваривања права зајемченог чланом 69. став 1. Устава. Полазећи од Уставом утврђених начела на којима се заснива пружање права на социјалну заштиту, Уставни суд налази да претходно наведени принципи на којима почива Законом уређени систем социјалне заштите, нису несагласни са Уставом. Такође, Уставни суд налази да законодавац није Уставом ограничен у погледу прописивања врсте права/услуга у области социјалне заштите.

Међутим, Уставни суд сматра да је законодавац, уређујући одређену област друштвеног живота, обавезан да законом уреди услове који су од значаја за стицање и остваривање одређеног права, као и услове који доводе до умањења или престанка права.

С обзиром на то да корисник права на материјалну подршку који је способан за рад (у смислу прописа о раду и о пензијском и инвалидском осигурању, односно у смислу прописа о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом) има не само право, већ и обавезу да учествује у спровођењу активности којима се реализује одређена мера социјалне укључености, а о којима је постигао споразум са центром за социјални рад о активном превазилажењу своје неповољне социјалне ситуације и да од извршавања ове обавезе зависи даље остваривање права на материјалну подршку, Уставни суд сматра да прописивање мера социјалне укључености, и то пре свега врсте тих мера и њихове основне садржине не може бити у целини препуштено подзаконском акту Владе, како је то предвиђено одредбом става 4. члана 80. Закона, већ мора бити уређено законом, а подзаконским актом само ближе разрађено. Ово стога што обавеза активног учешћа у активностима на спровођењу мера социјалне укључености суштински представља додатни услов за остваривање утврђеног права на материјалну подршку, па као такво прописивање ових мера не спада у домен извршавања закона сагласно надлежностима Владе које су утврђене одредбама члана 123. тач. 2. и 3. Устава.

Осим тога, са становишта начела владавине права из члана 3. Устава, умањење или губитак (престанак) права на материјалну подршку, по налажењу Уставног суда, не може бити предмет споразумевања између корисника и центра за социјални рад, како је то предвиђено одредбом става 3. члана 80. Закона, већ законом морају бити прописани услови под којима долази до умањења или престанка права које је утврђено правноснажним решењем надлежног органа.

Будући да је одредбом члана 80. став 3. Закона предвиђено као могућност умањење или губитак права на материјалну подршку због неоправданог неизвршавања обавеза чије наступање искључиво зависи од тога да ли је то у конкретном случају предвиђено споразумом или не, што значи да у истој правној ситуацији – неоправдано неизвршавање обавеза из споразума, споразум са неким корисницима може садржати одредбу о умањењу права, са неким о губитку права, док је у односу на неке кориснике могуће да



споразум уопште не садржи ниједну од ових одредаба, Уставни суд налази да одредба члана 80. став 3. Закона није сагласна начелу једнакости свих пред законом из члана 21. став 1. Устава.

Такође, Уставни суд, полазећи од начела владавине права, које подразумева правну извесност и сигурност субјеката на које се правна норма односи, налази да је законодавац, у односу на неоправдано неизвршавање обавеза из споразума, имао обавезу да уреди питања умањења права на материјалну подршку, пре свега обим умањења, правну природу умањења (трајно или привремено умањење за одређени период), услове под којима долази до умањења права и услове под којима долази до престанка права, поступак у коме се утврђује испуњеност услова за умањење или престанак права, као и да пропише правну заштиту против одлуке о умањењу права, као и против одлуке о престанку права из разлога неоправданог неизвршавања преузетих обавеза.

Из свих наведених разлога, 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 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити наведеног у изреци престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУз-332/2015  
од 21. априла 2022. године

(Одлука је објављена у „Службеном  
гласнику РС“, број 117/22, по протеку  
рока од шест месеци од доношења,  
рока за који је одложено објављивање)

### Решење о одлагању објављивања Одлуке ИУз-332/2015

Истовремено са донетом Одлуком у овој уставноправној ствари, Уставни суд донео је и Решење о одлагању њеног објављивања за шест месеци од дана доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду, а имајући у виду правне последице престанка важења одредаба члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11) које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда ИУз-332/2015 од 21. априла 2022. године, како би се доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су тим актом била уређена, уреди на начин који је сагласан Уставу.

Уставни суд донео је

### РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке ИУз-332/2015 од 21. априла 2022. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

## Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 21. априла 2022. године, у предмету ГУз-332/2015 донео Одлуку којом је утврдио да одредбе члана 80. ст. 3. и 4. Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11) нису у сагласности са Уставом.

Чланом 168. став 3. Устава Републике Србије утврђено је да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.

Сагласно наведеној уставној одредби, одредбама члана 58. ст. 1. до 3. Закона о Уставном суду ближе је уређено правно дејство одлуке Уставног суда којом је утврђено да општи акт није у сагласности с Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, а одредбом става 4. истог члана Закона је предвиђено да Уставни суд може посебним решењем одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења, с тим што, према одредби става 5. овог члана, у том случају Уставни суд своју одлуку доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању њеног објављивања.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду правне последице престанка важења оспорених одредаба Закона о социјалној заштити које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда ГУз-332/2015 од 21. априла 2022. године, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за шест месеци, како би се доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су тим актом била уређена, уреди на начин који је сагласан Уставу.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 4) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-332/2015 од 21. априла 2022. године

### Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) - одредба члана 178. став 3.

У поступку оцене уставности одредбе члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку Уставни суд је имао у виду да је, сагласно члану 97. тачка 2. Устава, Народна скупштина надлежна да уреди и обезбеди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима и другим државним органима, а тиме и овлашћена да уреди систем правних средстава у том поступку и услове за њихово коришћење, што подразумева и рокове за подношење одређеног правног средства. Међутим, полазећи од уставне обавезе државе да обезбеди остваривање

људских права, међу којима су и право на правично суђење (члан 32.) и право на правно средство (члан 36.), а која су права 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 захтева за понављање поступка, односно понављање поступка по службеној дужности који се рачуна од дана када је странка обавештена о коначном решењу у односу на које се захтева понављање поступка и чијим истеком ово правно средство више није могуће користити, у случају када се захтев подноси из разлога прописаних одредбама члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку, озбиљно угрожава остваривање зајемчених људских права.

Наиме, законодавац је у члану 176. став 1. тач. 11) и 12) овог закона предвидео да се поступак окончан коначним решењем може поновити ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење (тачка 11)) и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена (тачка 12)), а у одредбом члана 178. став 3. Закона прописан је објективан рок од пет година за подношење захтева за понављање поступка и у случајевима из члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона и почетак тог рока везује се за дан када је странка обавештена о коначном решењу, а протеком пет година од тада више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности. 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 за заштиту људских права и основних слобода, пошто странка 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 оспореном одредбом члана 178. став 3. Закона, а окончање тих поступака је услов за подношење захтева за понављање поступка.

Стога се одредбом члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку, у вези са чланом 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона, доводи у питање остваривање права зајемчених Уставом, односно задире у суштину Уставом зајемчених права, и то конкретно права на правично суђење и права на правно средство из чл. 32. и 36. Устава, јер у ситуацији када странка не може утицати на временско ограничење поступка пред Уставним судом, односно Европским судом за људска права, објективни рок од пет година за понављање управног поступка од дана када је странка обавештена о коначном решењу доводи у питање уставну гаранцију из члана 22. став 1.

Устава, односно могућност уклањања последица које су повредом настале кад Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврди повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, односно кад Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврди да су права и слободе подносиоца представке повређена или ускраћена. Како су право на правично суђење и право на правно средство људска права која су гарантована и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као потврђеним међународним уговором, то ова одредба Закона није у сагласности ни са потврђеним међународним уговором.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, члан 178. став 3. Закона о општем управном поступку престао је да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

## О б р а з л о ж е њ е

Решењем Уставног суда ГУз-253/2018 од 28. октобра 2021. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 178. став 3. Закона наведеног у изреци.

Доносиоци наведено Решење, Суд је оценио да се основано поставља питање уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку, и то у вези разлога за понављање поступка предвиђених чланом 176. став 1. тач. 11) и 12) истог закона будући да се прописивањем објективног рока за понављање поступка доводи у питање остваривање других права зајемчених Уставом, конкретно – остваривање права на правично суђење и права на правно средство из чл. 32. и 36. Устава, односно да ли се оспореном одредбом Закона угрожава суштина остваривања ових Уставом зајемчених права, супротно члану 18. Устава.

Доносилац акта, у одговору на достављено Решење о покретању поступка истиче да јемство из члана 36. став 2. Устава гарантује, пре свега, двостепеност у одлучивању, што значи, да не постоји уставна обавеза законодавца да пропише ванредна правна средства, да понављање поступка представља један од пет посебних случајева уклањања и мењања решења која су прописана одредбама чл. 175. до 185. Закона о општем управном поступку, која спадају у ред тзв. ванредних правних средстава, да се у процесном праву Републике Србије, разлози за понављање поступка попут оних који се наводе у члану 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном

поступку, налазе и у члану 56. став 1. тачка 7) Закона о управним споровима, и да се по протеку пет година од правноснажности судске одлуке у том поступку понављање поступка не може тражити, што значи да је и у управном и у судском поступку у вези са управном ствари – опредељење за петогодишњи објективни рок за понављање поступка. У одговору се такође наводи: да прописивање да је одлука Европског суда за људска права разлог за понављање поступка, у суштини, представља нормативно настојање да се уреди питање извршења пресуда тога суда, а да ни свака пресуда тог суда неће довести до понављања поступка. Осим тога, посебно се истиче да до промене у успостављеном коначном правном стању након доношења коначног управног решења (када је успостављено једно извесно правно стање из којег су за странку произашла одређена права, обавезе и одговорности и настали одређени правни односи), под условом да постоје основи и разлози за ову промену, може доћи у управносудском поступку пред Управним судом у поступку по тужби против коначног решења или по правним средствима прописаним Законом о управним споровима, а у случају да је у управним и/или судским одлукама дошло до повреде Уставом загарантованих права и слобода – до промене може доћи и у поступку по уставној жалби пред Уставним судом, где подносилац, по одредбама Закона о Уставном суду, може предложити, а Уставни суд по том захтеву, под законским условима, може одложити извршење појединачног акта или радње, и коначно поступити по одредбама члана 89. Закона о Уставном суду и кад утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом – поништити појединачни акт, што би у случају несумњивог истицања рока за понављање поступка на основу члана 178. став 3. у вези са чланом 176. став 1. тачка 11) Закона о општем управном поступку, био и општи интерес. У одговору се такође наводи да дугогодишње трајање појединих поступака пред Европским судом за људска права (на шта странка не може утицати) не може представљати искључиве нити одлучне чињенице и разлоге за несумњив правни закључак да одредба члана 178. став 3. у вези са чланом 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона доводи у питање остваривање права из чл. 32. и 36. Устава, односно да се овом одредбом угрожава суштина ових Уставом зајемчених права, супротно члану 18. Устава, јер до обраћања тим судским инстанцама странка има на располагању читав низ правних средстава, редовних и ванредних, под условом да постоје основи и разлози за њихово коришћење, укључујући и права прописана Законом о заштити права на суђење у разумном року. Стога доносилац Закона сматра да је прописани објективан рок за понављање поступка и у ситуацијама из члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку, примерен и адекватан и да обезбеђује делотворност овог правног средства, а да би прихватање правне могућности понављања поступка чак и након више од десет година, довело у питању остварење начела правне сигурности.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку („Службени гласник

РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) прописано да се поступак који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) понавља: ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење (тачка 11)) и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена (тачка 12)). Према одредбама члана 177. Закона, понављање поступка може да захтева странка, а и орган који је донео коначно решење може да понови поступак по службеној дужности. Према одредбама члана 178. ст. 1. и 2. Закона, и странка и орган могу да захтевају понављање поступка у субјективном року од 90 дана од сазнања за разлог за понављање, односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије“, а према ставу 3. члана 178. Закона, када истекне пет година од када је странка обавештена о коначном решењу, више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности.

Одредбама Устава Републике Србије, са становишта којих је у Решењу Уставног суда о покретању поступка доведена у сумњу уставна заснованост одредбе члана 178. став 3. Закона, утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); 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 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 су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3.); да свако има право на 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 је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна Влади, да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (члан 136. ст. 1. и 2.); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србија и Црна Гора – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15) 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. став 1.), да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13.).

У поступку оцене уставности одредбе члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку, Суд је имао у виду да је, сагласно члану 97. тачка 2. Устава, Народна скупштина надлежна да уреди и обезбеди остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима и другим државним органима, а тиме и овлашћена да уреди систем правних средстава у том поступку и услове за њихово коришћење, 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 коначног управног решења. Међутим, полазећи од уставне обавезе државе да обезбеди остваривање људских права, међу којима су и право на правично суђење (члан 32.) и право на правно средство (члан 36.), а која су права 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 захтева за понављање поступка, односно понављање поступка по службеној дужности који се рачуна од дана када је странка обавештена о коначном решењу у односу на које се захтева понављање поступка и чијим истеком ово правно средство више није могуће користити, у случају када се захтев подноси из разлога прописаних одредбама члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку, озбиљно угрожава остваривање зајемчених људских права. Наиме, законодавац је, зарад делотворне заштите људских права и слобода у члану 176. став 1. тач. 11) и 12)

предвидео да се поступак окончан коначним решењем може поновити ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободe зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење (тачка 11)) и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободe подносиоца представке повређена или ускраћена (тачка 12)). Међутим, одредбом члана 178. став 3. Закона прописан је објективан рок од пет година за подношење захтева за понављање поступка и у случајевима из члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона и почетак тог рока везује се за дан када је странка обавештена о коначном решењу, а протеком пет година од тада више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности. 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 за заштиту људских права и основних слобода. 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 оспореном одредбом члана 178. став 3. Закона, а окончање тих поступака је услов за подношење захтева за понављање поступка. Уставни суд је овакав став заузео у Одлуци ГУз-147/2012 од 21. фебруара 2013. године („Службени гласник РС“, број 74/13), у Одлуци ГУз-134/2019 од 4. фебруара 2021. године („Службени гласник РС“, број 27/21) и у Одлуци ГУз-25/2018 од 7. априла 2022. године.

Уставни суд посебно указује да сврха права на правно средство није у формалном постојању правне прокламације којом је оно дозвољено, већ је циљ да на практичном плану правно средство пружи ефикасну правну заштиту и оправда своје постојање ради чега је и унето у систем правних средстава. Из одговора доносиоца оспореног акта следи да правна средства могу у мањој или већој мери да наруше неки од кључних принципа управнопроцесног права, и посебно се указује на особену правну природу управног и управно-судског поступка у којима се обезбеђује остваривање и заштита како права и правних интереса странака и заинтересованих лица, тако и јавног интереса, и да би понављање поступка након протекла рока од пет година и у ситуацији из члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона могло довести до повреде начела правне сигурности. Међутим, сагласно одредби члана 170. Устава, Уставни суд је у поступку по уставној жалби, која је установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, надлежан да испитује постојање повреда или ускраћивање Уставом зајемчених права и слобода, а на основу члана 176. став 1. тачка 11) Закона о општем управном поступку, поступак окончан коначним решењем може да се понови ако Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби није поништио оспорено решење.



Према ставу Европског суда за људска права, уставна жалба у Републици Србији је делотворно правно средство за заштиту слобода и права грађана, док је вођење поступка пред Уставним судом услов за обраћање Европском суду за људска права сагласно праву зајемченом одредбом члана 22. став 2. Устава, односно да је грађанин као странка претходно заштиту својих права покушао да оствари пред Уставним судом. Странка у року од четири месеца након одлуке Уставног суда по уставној жалби, има право да се обрати Европском суду за људска права.

С обзиром на то да разлози за понављање поступка из члана 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку нису процесне природе, за разлику од разлога за понављање поступка прописаних у истом члану у одредбама става 1. тач. 1) до 10) Закона, да су судске одлуке по самом Уставу обавезне и да се као такве морају извршавати, а да уставносудске одлуке, као и одлуке Европског суда за људска права доприносе транспарентности рада управе и представљају снажан сегмент у борби против корупције и значајне су у систему законите и модерне јавне управе, Суд не налази разлоге за одступање од своје већ наведене претходне праксе при одлучивању поводом објективног рока за понављање поступка поводом одлука ових судова.

Имајући у виду све наведено, Суд је утврдио да се одредбом члана 178. став 3. у вези са чланом 176. став 1. тач. 11) и 12) Закона о општем управном поступку, доводи у питање остваривање других права зајемчених Уставом, односно задире у суштину Уставом зајемчених права, и то конкретно права на правично суђење и права на правно средство из чл. 32. и 36. Устава. Ово стога што, у ситуацији када странка не може утицати на временско ограничење поступка пред Уставним судом, односно Европским судом за људска права, објективни рок од пет година за понављање управног поступка од дана када је странка обавештена о коначном решењу, доводи у питање уставну гаранцију из члана 22. став 1. Устава, односно могућност уклањања последица које су повредом настале кад Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврди повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење, односно кад Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврди да су права и слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.

Сагласно свему изнетом, 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 изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУз-253/2018  
од 30. јуна 2022. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 2/23, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

## Решење о одлагању објављивања Одлуке ГУз-253/2018

Истовремено са донетом Одлуком у овој уставноправној ствари, Уставни суд донео је и Решење о одлагању њеног објављивања за шест месеци од дана доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду, а имајући у виду правне последице престанка важења одредбе члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда ГУз-253/2018 од 30. јуна 2022. године, како би се 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.

Уставни суд донео је

### РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке ГУз-253/2018 од 30. јуна 2022. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

### Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 30. јуна 2022. године, у предмету ГУз-253/2018 донео Одлуку којом је утврдио да одредба члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Чланом 168. став 3. Устава Републике Србије утврђено је да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.

Сагласно наведеној уставној одредби, одредбама члана 58. ст. 1. до 3. Закона о Уставном суду ближе је уређено правно дејство одлуке Уставног суда којом је утврђено да општи акт није у сагласности с Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, а одредбом става 4. истог члана Закона је предвиђено да Уставни суд може посебним решењем одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења, с тим што, према одредби става 5. овог члана, у том случају Уставни суд своју одлуку доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању њеног објављивања.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду правне последице престанка важења оспорене одредбе члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда ГУз-253/2018 од 30. јуна 2022. године, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике

Србије“ одложи за шест месеци, како би се 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.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 4) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставом суду, донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-253/2018 од 30. јуна 2022. године

**Закон о враћању одузете имовине и обештећењу**  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15  
– Одлука УС, 95/18 и 153/20)  
- одредбе члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. и члана 42. став 6.

С обзиром на то да је у спроведеном поступку, полазећи од ставова које је изнео у својим ранијим одлукама – Решењу ГУз-25/2013 од 24. децембра 2013. године, којим је одбацио иницијативу за оцену уставности одредаба чл. 40, 44, 47, 48, 51. до 59. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, уз образложење у коме се у вези са питањем надлежности Агенције у поступцима враћања одузете имовине и обештећења за ту имовину, поред осталог, наводи да постоји уставно овлашћење да се оспореним Законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећење за одузету имовину, при чему се мора имати у виду да је у питању имовина која је била одузимана на основу раније важећих устава и прописа, што значи да је за такво одузимање имовине постојао правни основ и да наведено уставно овлашћење подразумева и овлашћење Републике Србије да оснује посебан орган или организацију, у овом случају агенцију, којој ће поверити послове везане за спровођење закона и утврдити њен правни статус, послове, средства за рад, органе, њихову надлежност, опште акте које доноси и друго, у смислу одредбе члана 137. став 2. Устава према којој се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима“, те Одлуци Уж-10966/2017 од 18. јуна 2020. године и Одлуци Уж-10966/2017 од 18. јуна 2020. године, Уставни суд сматра да, супротно мишљењу иницијатора, и бивши власници имовине који су, у смислу оспорене одредбе члана 6. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, рехабилитовани до дана ступања на снагу овог закона или буду рехабилитовани на основу захтева за рехабилитацију, а чија је имовина конфискована после 9. марта 1945. године, такође остварују право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину по одредбама оспореног Закона, под истим условима и на исти начин као и лица којима је имовина била одузимана по другим основама применом прописа наведених у члану 2. оспореног Закона, те да су неосноване тврдње иницијатора о ненадлежности Агенције за реституцију и о непримени Закона о враћању одузете имовине

и обештећењу у случајевима из оспореног члана 6. став 1. Закона. Када је у питању оспорена одредба члана 6. став 2. Закона, Уставни суд сматра да се разлози оспоравања не могу довести у везу са садржином ове законске одредбе којом су прописани услови под којима бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење за имовину која му је одузета на основу прописа о експропријацији, а не за имовину која му је конфискована, па стога нису испуњене процесне претпоставке за вођење поступка по поднетој иницијативи у вези са оспореном одредбом члана 6. став 2. Закона.

Полазећи од свих детаљно изнетих разлога у образложењу овог решења, Уставни суд је нашао да разлозима наведеним у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. став 1. и члана 42. став 6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, те је у овом делу одбацио иницијативу сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, док је у односу на одредбе члана 6. ст. 2. и 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу закључио да су испуњени услови да се иницијативе у овом делу одбаце сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд указује да је законодавац, у складу са овлашћењем које произлази из цитираних одредаба чл. 86. и 97. Устава, оспореним законским одредбама прописао услове под којима бивши власници имају право на враћање имовине, односно обештећење када је имовина одузета на основу прописа о експропријацији, односно прописао када ова лица немају право на враћање имовине, тј. обештећење, при чему је одређење датума (15. фебруар 1968. године) за који се везује примена прописа о експропријацији на основу којих је имовина одузимања, ствар процене законодавца, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава којима је утврђено да Суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, није надлежан да одлучује, па је у таква иницијатива одбачена због ненадлежности.

Имајући у виду да је донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспореног Закона Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. и члана 42. став 6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 – Одлука УС и 95/18).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - Одлука УС, 95/18 и 153/20).

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

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. ст. 1. и 2. и члана 42. став 6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 - Одлука УС) и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 6. ст. 2. и 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - Одлука УС и 95/18).

Подносилац прве иницијативе сматра да су одредбама члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. ст. 1. и 2. и члана 42. став 6. Закона повређене одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено начело владавине права (члан 3.), начело непосредне примене зајемчених права (члан 18.), начело сврхе уставних јемстава (члан 19.), начело органичења људских и мањинских права (члан 20.), начело забране дискриминације (члан 21.) и начело заштите људских и мањинских права и слобода (члан 22.), право на достојанство и слободан развој личности (члан 23.), право на неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25.), право на правично суђење (члан 32.), право на рехабилитацију и накнаду штете (члан 35. став 2.), право на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 36.), право на имовину (члан 58.), начело о судским одлукама (члан 145. ст. 3. и 4.) и начело хијерархије домаћих и међународних општих правних аката (члан 194.). У иницијативи се такође наводи да оспорене законске одредбе нису у сагласности ни са одредбама члана 14. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака („Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“, број 9/91, „Службени лист СЦГ-Међународни уговори, бр. 16/05 и 2/06) којима је, поред осталог, прописано да свака држава чланица, у свом правном систему, гарантује жртви неког акта тортуре право добијања накнаде и праведног и одговарајућег обештећења, укључујући средства потребна за његову што потпунију рехабилитацију и да у случају смрти жртве акта тортуре, имаоци правне те жртве полажу право на обештећење, као и да нису у сагласности ни са одредбама члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију 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).

Образлажући разлоге оспоравања одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. ст. 1. и 2. и члана 42. став 6. Закона, иницијатор наводи: да је законски рехабилитованим лицима, за разлику од оних који су судски рехабилитовани,

имовина одузимана без основа „у пропису, тј. Закону о конфискацији (*de facto* конфискација)“, према коме се може конфисковати само имовина лица које је осуђено; да се у члану 2. „Закону о реституцији“, међу таксативно набројаним прописима чијом применом је имовина могла легално да пређе на државу, налазе и „два конфискацијска закона којима ту није место с обзиром на то да они (прописи) подразумевају осуду“; да доказ о рехабилитацији који се тражи у члану 6. и члану 42. став 6. Закона, „заправо доказује да је *de facto* конфискација била противправна, што искључује „прописно“ одузимање имовине које представља основ на коме Агенција за реституцију, према члану 2. „Закону о реституцији“, заснива своју надлежност; да Агенција не признаје оштећеним рехабилитованим лицима вредност имовине по тржишној цени, те да се тек доношењем измена и допуна Закона о рехабилитацији из 2011. године рехабилитованим жртвама прогона и насиља признаје право на пуну накнаду штете „тамо где имовина није одузета по прописима из члана 2. Закона о реституцији“. С тим у вези, подносилац иницијативе закључује да „Закон о рехабилитацији садржи одредбе које искључују надлежност Агенције и примену Закона о реституцији на случајеве законске рехабилитације где је имовина одузета *de facto* конфискацијом, тј. без правног основа који би акт одузимања чинио „правним“ актом. Позивајући се на одредбе члана 35. став 2. и члана 58. став 2. Устава, иницијатор наводи да законски рехабилитована лица имају право на накнаду штете ако им је имовина одузета противправно, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. У прилог мишљења да је у случају *de facto* конфискације повређено право на мирно уживање имовине и да је поступање у предметима повреде права законски рехабилитованих лица у надлежности судова, а не Агенције као органа управе, иницијатор се позвао на одређене пресуде Врховног касационог суда и Европског суда за људска права. На крају, подносилац иницијативе сматра да Агенција, која се позива на посебан закон, себе ставља изнад судске власти и Устава, игнорише разлику између законске и судске рехабилитације, игнорише чињеницу да Закон о конфискацији није могао да се примени на неосуђивана лица која су законски рехабилитована, не схвата да покојници не могу да буду „конфискати“, жели да присвоји надлежност тамо где нема законског основа за то и ускраћује рехабилитованим лицима право на потпуну рехабилитацију и накнаду штете.

Полазећи од наведеног, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди да Закон о враћању одузете имовине и обештећењу није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, као и да на основу члана 56. Закона о Уставном суду донесе решење којим ће се наложити Агенцији за реституцију да издвоји захтеве који су јој поднети, а који се односе на одузимање имовине од рехабилитованих лица која су без осуђујуће пресуде била жртве насиља и прогона, да обустави поступање у предметима у којима је имовина конфискована *de facto*, а не на основу прописа из члана 2. тач. 10) и 11) оспореног Закона и у предметима у којима је доказано да је имовина одузета актима који гласе на покојника који није био власник у тренутку подржављења из

члана 3. тачка 10) оспореног Закона и да своју надлежност уступи редовним судовима пуне јурисдикције, како би та лица, тј. њихови правни следбеници, могли хитно и без даљих одлагања у потпуности да остваре своја права на обештећење по закону којим се уређују облигациони односи, а у складу са одредбама члана 35. став 2. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава.

Иницијатор је у неколико наврата допунио поднету иницијативу поднесцима у којима је додатно образложио своје мишљење о погрешној примени оспореног Закона на случајеве законски рехабилитованих лица и о ненадлежности Агенције за реституцију у овим случајевима и позвао се и на праксу Европског суда за људска права (видети пресуде *Azzopardi iproiviv Малтије* представка број 28177/12 од 6. новембра 2014. године и *Ciantar и Maxkim LTD iproiviv Малтије*, представка број 7448/15 од 12. маја 2019. године) уз наводе да је у овим одлукама Европски суд нашао да је дошло до повреде члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и члана 6. Европске конвенције „јер нису предузете адекватне и хитне мере отклањања последица повреде права на имовину и права на правично суђење обештећењем“. Подносилац иницијативе је такође навео да се применом оспореног Закона жртвама политичке репресије ускраћује право на накнаду штете и ургирао је доношење одлуке у овој уставноправној ствари и предложене привремене мере.

Последњим допунама иницијатор је затражио да Уставни суд, због нејасноћа и противречности између одредаба члана 2. тач. 10) и 11) и члана 6. став 1. и члана 42. став 6. Закона, утврди несагласност интегралног текста Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - Одлука УС, 95/18 и 153/20) са цитираним уставним и одредбама потврђених међународних уговора и предложио је текст којим треба допунити оспорени члан 6. Закона. Подносилац иницијативе је такође навео: да је оспорени Закон у супротности са одредбама члана 21. ст. 1. до 3. Устава и „да се погрешном и противуставном применом оспореног Закона на законски рехабилитована лица, Агенцији омогућава да над жртвама политички и идеолошки мотивисаног прогона и насиља врши отворену дискриминацију“; да, за разлику од Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама Холокауста које немају живих законских наследника („Службени гласник РС“, број 13/16) који жртвама Холокауста „даје знатно дужи рок за подношење захтева за враћање имовине“, којима „држава обезбеђује финансијску и сваку другу подршку, иако није одговорна за злочине“, као и могућност да „своја права остваре пред судом“, оспорени Закон жртвама комунистичког тоталитарног режима негира право на приступ суду, одбија да врати или у потпуности обештети законске наследнике лица којима је имовина одузета; да би „сваки облик описане дискриминације могао лако и делотворно да се отклони када би Агенција уступила своју надлежност судовима“, те да је, у том смислу, неопходно допунити и изменити оспорени Закон, „како би у таквим судским стварима недвосмислено били надлежни редовни судови пуне јурисдикције, а не Агенција“.

Другом иницијативом је оспорена уставност и сагласност са потврђеним међународним уговором одредаба члана 6. ст. 2. и 3. Закона којима су

прописани услови по којима се остварује право на враћање имовине, односно обештећење за имовину одузету на основу прописа о експропријацији уз наводе: да Република Србија као пропис меродаван за денационализацију у Србији није требала да узме „савезни закон о експропријацији из 1968. године“, већ републички Закон о експропријацији („Службени гласник СРС“, бр. 40/84, 53/87, 22/89 и 15/90, „Службени гласник РС“, број 6/90 и „Службени лист СРЈ“, број 53/95 – Одлука СУС) који пружа адекватну накнаду у случају експропријације било које непокретности, те да је овај закон требао да буде одређен као преломни тренутак према коме ће се одређивати круг лица која имају право на накнаду према „Закону о реституцији“; да је опредељењем за датум 15. фебруар 1968. године (датум ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији („Службени лист ФНРЈ“, број 5/68)) извршена дискриминација лица којима је накнада за експропријацију утврђивана према „савезном Закону из 1968. године“ и Закону о експропријацији („Службени гласник СРС“, број 47/77) у односу на лица која су била обештећена према Закону о експропријацији из 1984. године, „јер се једнако третирају две групе лица које се налазе у различитим правним ситуацијама“; да се као последица ове дискриминације нарушава и право на мирно уживање имовине дискриминисаних лица. Из изложених разлога иницијатор сматра да одредбе члана 6. ст. 2. и 3. Закона нису у сагласности са одредбама чл. 21. и 58, члана 86. став 1, члана 97. тач. 2, 7, 8. и 17. Устава, одредбом члана 6. Закона о забрани дискриминације, одредбама члана 14, члана 1. Протокола 1 и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Полазећи од наведеног, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди неуставност и несагласност са потврђеним међународним уговором оспорених законских одредаба, као и да обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, до доношења коначне одлуке.

## II

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - Одлука УС и 95/18) уређују се услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (у даљем тексту: враћање имовине) (члан 1. став 1.).

Оспореним одредбама члана 2. Закона прописано је да се право на враћање имовине по одредбама овог закона може остварити за имовину одузету применом, поред осталог, Закона о конфискацији имовине и о извршењу конфискације („Службени лист ДФЈ“, број 40/45) (тачка 10)) и Закона о потврди и изменама и допунама Закона о конфискацији имовине и о извршењу конфискације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46 и 74/46) (тачка 11)).



Према оспореном члану 6. Закона, одредбе овог закона примењују се и на имовину која је конфискована после 9. марта 1945. године, под условом да је бивши власник рехабилитован до дана ступања на снагу овог закона, или буде рехабилитован на основу захтева за рехабилитацију из члана 42. став 6. овог закона, у складу са посебним законом (став 1.), бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, ако бившем власнику на име накнаде за експроприсану имовину није уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти (став 2.), бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима (став 3.). Одредбама члана 42. Закона уређено је подношење захтева за враћање имовине и његова садржина, а оспореном одредбом става 6. овог члана Закона прописано је да је лице из члана 6. став 1. овог закона у обавези да уз захтев приложи и правноснажну судску одлуку о рехабилитацији, односно доказ да је поднело захтев за рехабилитацију.

Законом је такође прописано: да по захтеву за враћање имовине поступак води Агенција, као јавна агенција, преко подручних јединица, а у складу са овим законом и законом којим се уређује општи управни поступак (члан 40. став 1.); да против првостепеног решења из члана 47. овог закона (решење о враћању имовине или обештећењу), подносилац захтева, обвезник и републички јавни правобранилац могу изјавити жалбу министарству надлежном за послове финансија, као другостепеном органу, у року од 15 дана од дана достављања решења, а против другостепеног решења може се покренути управни спор (члан 48. ст. 1. и 3.); да се оснива Агенција за реституцију ради вођења поступка и одлучивања о захтевима за враћање имовине, као и ради исплате новчане накнаде и обештећења и обављања других послова утврђених законом, а наведене послове Агенција обавља као поверене (члан 51.).

Оспорени Закон је мењан 2020. године и те измене су објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 153/20, али њима нису измењене и допуњене ни оспорене, ни цитиране законске одредбе.

Уставни суд сматра да су за оцену основаности захтева подносиоца прве иницијативе од значаја и одредбе Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11) којим је прописано да се овим законом уређују рехабилитација и правне последице рехабилитације лица која су из политичких, верских, националних или идеолошких разлога, лишена живота, слободe или других права до дана ступања на снагу овог закона: 1) на територији Републике Србије без судске или административне одлуке; 2) изван територије Републике Србије без судске или административне одлуке војних и других југословенских органа, ако су имала или имају пребивалиште на територији Републике Србије или држављанство Републике Србије; 3) судском

или административном одлуком органа Републике Србије; 4) судском или административном одлуком војних и других југословенских органа, ако су имала или имају пребивалиште на територији Републике Србије или држављанство Републике Србије (члан 1. став 1.). Одредбом члана 2. став 1. Закона одређена су лица која се не могу рехабилитовати и која немају право на враћање имовине одузете на основу прописа из члана 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11).

Законом је такође прописано: да је рехабилитација утврђивање ништавости, односно непуноважности аката и радњи којима су лица из члана 1. став 1. овог закона лишена живота, слободе или других права из политичких, верских, националних или идеолошких разлога (члан 3. став 1.) и да су правне последице рехабилитације за рехабилитовано лице и за друга лица одређена овим законом мере уклањања и ублажавања последица ништавних, односно непуноважних аката и радњи из става 1. овог члана и обухватају, поред осталог, и право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину, као и право на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење) (члан 3. став 2.); да рехабилитација у складу са овим законом може бити по сили закона (законска рехабилитација) или судском одлуком (судска рехабилитација) и да суд у случају законске рехабилитације доноси одлуку којом утврђује да је лице рехабилитовано по сили закона, а у случају судске рехабилитације суд га својом одлуком рехабилитује (члан 4.); да рехабилитовано лице има, поред осталог, право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину, као и право на рехабилитационо обештећење и да се враћање имовине, односно обештећење за имовину врши у складу са законом који уређује враћање одузете имовине и обештећење за одузету имовину (члан 20.); да право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину имају наследници рехабилитованог лица, у складу са одредбом члана 25. овог закона (члан 21. став 3.); да рехабилитовано лице и лица из члана 21. став 3. овог закона имају право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину, у складу са законом који уређује враћање одузете имовине и обештећење за одузету имовину (члан 25.); да рехабилитовано лице има право на обештећење за материјалну штету насталу због повреде права и слобода, у складу са законом којим се уређују облигациони односи и да рехабилитовано лице и лице из члана 7. тачка 5) овог закона (деца лица из члана 1. став 1. овог закона која су, за време трајања повреде права и слободе родитеља, рођена у установама за извршење санкција, односно која су у тим установама са њима провела део времена или су за то време расла без родитељског старања једног, другог или оба родитеља) има право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе, у складу са законом којим се уређују облигациони односи (члан 26. ст. 1. и 3.).

Према одредбама члана 27. Закона, о захтеву за рехабилитационо обештећење одлучује Комисија за рехабилитационо обештећење (став 2.), а ако захтев из става 2. овог члана не буде усвојен или по њему Комисија за рехабилитационо обештећење не донесе одлуку у року од 90 дана од дана подношења захтева, подносилац захтева може код надлежног суда поднети тужбу за накнаду штете (став 3.).

### III

Полазећи од садржине прве иницијативе, Уставни суд је утврдио да се разлози оспоравања уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. ст. 1. и 2. и члана 42. став 6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу заснивају на мишљењу иницијатора да се оспорени Закон не примењује и да Агенција за реституцију није надлежна у случајевима враћања одузете имовине законски рехабилитованим лицима којима је имовина *de facto* конфискована (а не на основу прописа из члана 2. оспореног Закона), већ да та лица, сагласно Закону о рехабилитацији, имају право на пуну накнаду материјалне штете за конфисковану имовину коју ће остварити у судском поступку по закону којим се уређују облигациони односи.

С тим у вези, Уставни суд је пошао од ставова које је заузео у предмету IУз-25/2013, формираном поводом захтева истог иницијатора којим је тражена оцена уставности одредаба чл. 40, 44, 47, 48, 51. до 59. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) уз наводе којима се такође доводи у питање надлежност Агенције за реституцију и примена оспореног Закона на рехабилитована лица којима је имовина конфискована. Решењем IУз-25/2013 од 24. децембра 2013. године Уставни суд је одбацио наведену иницијативу уз образложење у коме се у вези са питањем надлежности Агенције у поступцима враћања одузете имовине и обештећења за ту имовину, поред осталог, наводи: „да Устав Републике Србије не утврђује изричито право на враћање одузете имовине, нити обавезу законодавца да уреди денационализацију (реституцију), а такво право не јемчи ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Правни основ за уређивање ове материје садржан је у начелу владавине права из члана 3. Устава и одредбама Устава које гарантују основна људска права, као и у одредбама које утврђују овлашћење законодавца да уређује област имовинскоправних односа. Сагласно одредбама члана 97. тач. 7. и 17. Устава, законом се уређују, поред осталог, својински, облигациони односи и заштита свих облика својине, а то значи и уређивање стицања и престанка права својине, као и промене својинских односа у складу са уставним одредбама којима су уређени основни принципи тих односа. Члан 86. Устава одређује да се постојећа друштвена својина претвара у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом (став 2.), као и да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом (став 3.). Из наведених одредаба Устава, по налажењу Уставног суда, произлази да Устав допушта могућност да се на друштвеној,

односно државној својини насталој оригинерним начином стицања својине – актом државе (законом, подзаконским актом или појединачним актом) може, актом државе (у овом случају законом), променити облик својине, тј. да може бити враћена у приватну својину, под условима које прописује закон. То, даље, значи да постоји уставно овлашћење да се оспореним Законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећење за одузету имовину, при чему се мора имати у виду да је у питању имовина која је била одузима на основу раније важећих устава и прописа, што значи да је за такво одузимање имовине постојао правни основ. Наведено уставно овлашћење, по схватању Уставног суда, подразумева и овлашћење Републике Србије да оснује посебан орган или организацију, у овом случају агенцију, којој ће поверити послове везане за спровођење закона и утврдити њен правни статус, послове, средства за рад, органе, њихову надлежност, опште акте које доноси и друго, у смислу одредбе члана 137. став 2. Устава, према којој се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима.“

У односу на наводе иницијатора који сматра да одредбе оспореног Закона не треба да се примењују на лица којима је имовина конфискована, а која су рехабилитована до дана ступања на снагу овог закона, већ да та лица, односно њихови наследници, имају право на пуну накнаду штете коју су претрпела и коју треба да остварују на основу судске одлуке о рехабилитацији, у Решењу се наводи „да по схватању Уставног суда, право на враћање раније одузете имовине и обештећење, установљено овим законом као покушај исправљања историјске неправде према бившим власницима, не представља накнаду претрпљене штете, посебно ако се има у виду да је у питању имовина која није била одузима противправно, већ на основу тада важећих устава и прописа, па се у конкретном случају ово право не може довести у правну везу са правилима о накнади штете. С друге стране, лица којима је имовина била конфискована, а која су рехабилитована до дана ступања на снагу овог закона, остварују право на враћање имовине или обештећење по одредбама овог закона, под истим условима и на исти начин као и лица којима је имовина била национализована или одузима на по другим основама применом прописа наведених у члану 2. Закона.“

Питањем примене оспореног Закона на рехабилитована лица, Уставни суд се бавио и у Одлуци Уж-10966/2017 од 18. јуна 2020. године у којој је утврдио „да из одредаба чл. 3, 20, 21. и 25. Закона о рехабилитацији произлази да су правне последице рехабилитације, за рехабилитовано лице и за друга лица одређена овим законом, мере уклањања и ублажавања последица ништавних, односно непуноважних аката и радњи (чија ништавост, односно непуноважност је утврђена решењем о рехабилитацији) и да оне обухватају, између осталог, и право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, односно обештећење за ту имовину, као и право на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење). Када је реч о праву на враћање конфисковане имовине, односно

обештећење за конфисковану имовину, прописано је да рехабилитовано лице и лица из члана 21. став 3. овог закона (наследници рехабилитованог лица) то право остварују у складу са законом који уређује враћање одузете имовине и обештећење за одузету имовину“.

Када су у питању наводи иницијатора да законски рехабилитована лица којима је имовина *de facto* конфискована имају право на пуну накнаду штете за конфисковану имовину коју ће остварити у судском поступку по закону којим се уређују облигациони односи, Уставни суд указује да је у Одлуци Уж-10966/2017 од 18. јуна 2020. године истакао да је „Закон о рехабилитацији, уређујући питање правних последица рехабилитације, тј. права рехабилитованих и других лица по основу рехабилитације, прописао и правни пут за заштиту и остваривање тих права, а који није идентичан за сва права. За разлику од права на накнаду материјалне и нематеријалне штете (рехабилитационо обештећење) које се остварује у поступку пред Комисијом за рехабилитационо обештећење, као и у парничном поступку пред редовним судом, у складу са законом којим се уређују облигациони односи, право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину, се остварује у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, у управном поступку у коме у првом степену одлучује Агенција за реституцију. У ситуацији када је имовина конфискована на основу аката чија је ништавост утврђена решењем о рехабилитацији, рехабилитовано лице и наследници рехабилитованог лица, према одредбама Закона о рехабилитацији, имају право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за ту имовину, а не право на накнаду материјалне штете за конфисковану имовину, као вид рехабилитационог обештећења.“

Надаље, „према одредбама Закона о рехабилитацији, чињеница да ли су акти о конфискацији донети у складу са тада важећим законом или не, није правно релевантна са становишта заштите и остваривања права на повраћај конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину, по основу рехабилитације. У прилог томе говори и одредба члана 3. став 2. Закона о рехабилитацији, према којој су правне последице рехабилитације мере уклањања и ублажавања последица ништавих, односно непуноважних аката и радњи утврђених решењем о рехабилитацији и које, између осталог, обухватају и право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за ту имовину.“ Такође, Суд наводи да су „без основа наводи подносиоца да се у случају законске рехабилитације не могу применити одредбе посебног закона – Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, већ само у случају судске рехабилитације, те да лица која су рехабилитована по сили закона имају право на накнаду материјалне штете за конфисковану имовину. Ово из разлога што из наведених одредаба Закона о рехабилитацији тако нешто не произлази. Законом јесу прописане две врсте рехабилитације – рехабилитација по сили закона и судска рехабилитација, али је то разликовање релевантно са становишта остваривања права на рехабилитацију. Међутим, Закон не прави разлику између законске и судске рехабилитације када су

у питању правне последице рехабилитације, укључујући и право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину.“

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да, супротно мишљењу иницијатора, и бивши власници имовине који су, у смислу оспорене одредбе члана 6. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, рехабилитовани до дана ступања на снагу овог закона или буду рехабилитовани на основу захтева за рехабилитацију, а чија је имовина конфискована после 9. марта 1945. године, такође остварују право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину по одредбама оспореног Закона, под истим условима и на исти начин као и лица којима је имовина била одузимана по другим основама применом прописа наведених у члану 2. оспореног Закона. С тим у вези, Уставни суд је мишљења да су неосноване тврдње иницијатора о ненадлежности Агенције за реституцију и о не примени Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у случајевима из оспореног члана 6. став 1. Закона.

Када је у питању оспорена одредба члана 6. став 2. Закона, Уставни суд сматра да се изложени разлози оспоравања не могу довести у везу са садржином ове законске одредбе којом су прописани услови под којима бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење за имовину која му је одузета на основу прописа о експропријацији, а не за имовину која му је конфискована. Сагласно изнетом, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за вођење поступка по поднетој иницијативи у вези са оспореном одредбом члана 6. став 2. Закона.

Имајући у виду да наводе о повреди уставног начела заштите људских и мањинских права и слобода (члан 22. став 1.), као и уставних права: на достојанство и слободан развој личности (члан 23.), на неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25.), на приступ суду (члан 32.), на накнаду штете (члан 35.), на једнаку заштиту права и на правно средство (члана 36.), на имовину (члан 58. ст. 1. и 2.), као и права на заштиту имовине из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију и права из члана 14. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, иницијатор, у суштини, заснива на погрешној тврдњи о ненадлежности Агенције за реституцију у случајевима враћања конфисковане имовине законски рехабилитованим лицима, Уставни суд сматра да су и ови наводи иницијатора неосновани имајући у виду своју претходно изложену оцену о надлежности Агенције у поменутих случајевима. Напомене ради, Уставни суд указује да се о наводима иницијатора „да се оснивањем Агенције за реституцију укида надлежност редовних судова и ускраћује право на судску заштиту“ изјашњавао у Решењу ГУз-25/2013 од 24. децембра 2013. године када је утврдио да су ови наводи неосновани, „посебно када се има у виду да је одредбама члана 48. Закона, предвиђена двостепеност у одлучивању по захтеву за враћање имовине, јер се против решења о враћању имовине или обештећењу може уложити жалба надлежном министарству, а да се против другостепеног решења може покренути управни спор, чиме је обезбеђена судска заштита права у питању.“

Уставни суд такође сматра да је неосновано позивање иницијатора на пресуде Европског суда (*Azzopardi ĩroiĭiv Малїиe* представка број 28177/12 од 6. новембра 2014. године и *Ciantar u Maxkim LTD ĩroiĭiv Малїиe*, представка број 7448/15 од 12. маја 2019. године) имајући у виду да у овим одлукама није разматрано право враћања конфисковане имовине, односно обештећења за ту имовину, по основу рехабилитације.

Такође, Уставни суд указује да није надлежан да „наложи Агенцији за реституцију да издвоји захтеве који су јој поднети, а који се односе на одузимање имовине од рехабилитованих лица која су без осуђујуће пресуде била жртве насиља и прогона, да обустави поступање у предметима у којима је имовина конфискована *de facto* и у предметима у којима је доказано да је имовина одузета актима који гласе на покојника који није био власник у тренутку подржављења и да своју надлежност уступи редовним судовима пуне јурисдикције“, како је то затражено иницијативом, већ да, сагласно члану 168. став 4. Устава и члану 56. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15) (на који се позвао иницијатор), може обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспорених чланова Закона до доношења своје коначне одлуке.

#### IV

У односу на истакнуту повреду начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава интегралним текстом Закона о враћању одузете имовине и обештећењу коју подносилац прве иницијативе заснива на истим разлозима због којих је изнео и тврдје да је оспореним законским одредбама повређено право на судску заштиту и право на приступ суду, Уставни суд истиче да се одредбама члана 21. Устава не јемчи ниједно одређено право или слобода, већ је утврђено начело у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе. Стога је повреда овог уставног начела акцесорне природе, што значи да до ње може доћи само у вези са истовремено утврђеном повредом или ускраћивањем неког одређеног људског или мањинског права или слободе. Имајући у виду да је Уставни суд нашао да су неосноване тврдје иницијатора да је одредбама члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. став 1. и члана 42. став 6. Закона повређено право на судску заштиту и право на приступ суду, то нема услова да се Суд упусти у испитивање повреде наведеног уставног начела.

#### V

У вези са другом иницијативом, Уставни суд је утврдио да се одредбе члана 6. ст. 2. и 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу оспоравају првенствено због повреде уставног начела забране дискриминације и због повреде права на имовину из разлога што је, према мишљењу подносиоца иницијативе, одређивањем 15. фебруара 1968. године “као преломног тренутка према коме ће се одређивати круг лица која имају право на накнаду према Закону о реституцији“, извршена непосредна дискриминација лица којима је накнада за експропријацију утврђивана према Законима

о експропријацији из 1968. и 1977. године у односу на лица која су била обештећена према Закону о експропријацији из 1984. године, с обзиром на то да овај закон, за разлику од закона о експропријацији који су му претходили, „пружа адекватну накнаду у случају експропријације“.

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да су оспореним одредбама члана 6. Закона одређени услови под којима бивши власници имају право на враћање експроприсане имовине, односно обештећење у складу са Законом (став 2.), односно прописано је када ова лица немају право на враћање ове имовине, односно обештећење (став 3.). У том смислу, Законом је одређено да уколико је имовина одузета на основу прописа који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење у складу са Законом, ако му на име накнаде за експроприсану имовину није уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти. Уколико је имовина одузета на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са Законом за имовину за коју му је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима. Уставни суд напомиње да када је у питању одузимање имовине на основу прописа о експропријацији, одредбом члана 2. тачка 29) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу је прописано да се право на враћање имовине по одредбама овог закона може остварити за имовину одузету применом Основног закона о експропријацији („Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/47, 12/57 и 53/63 и „Службени лист СФРЈ“, бр. 13/65, 5/68, 7/68 и 11/68) и Основног закона о поступању са експроприсаним и конфискованим шумским поседима („Службени лист ФНРЈ“, број 61/46).

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да је законодавац, сагласно овлашћењу које произлази из цитираних одредаба чл. 86. и 97. Устава, оспореним законским одредбама прописао услове под којима бивши власници имају право на враћање имовине, односно обештећење када је имовина одузета на основу прописа о експропријацији, односно прописао када ова лица немају право на враћање имовине, односно обештећење, при чему је одређење датума (15. фебруар 1968. године) за који се везује примена прописа о експропријацији на основу којих је имовина одузимања, ствар процене законодавца о чему Уставни суд, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1) Устава којом је утврђено да Суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, није надлежан да одлучује.

## VI

С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. став 1. и члана 42. став 6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр.



72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - Одлука УС и 95/18), па је у овом делу одбацио иницијативу на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду. У односу на одредбе члана 6. ст. 2. и 3. наведеног закона и одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 - Одлука УС, 95/18 и 153/20), Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијативе у овом делу одбаце на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду. Полазећи од наведеног, Уставни суд је решио као у тач. 1. и 2. изреке.

Имајући у виду да је донео коначну одлуку, захтев подносиоца друге иницијативе за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспореног Закона, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3) Закона о Уставном суду и решио као у тачки 3. изреке.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тач. 3) и 5), члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Суд је донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-79/2018 од 27. јануара 2022. године

**Закон о финансијској подршци породици са децом**  
(„Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС,  
51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21)  
- одредбе члана 17. став 1. тачка 2) и став 4, члана 18. став 8.  
и члана 19. став 3.

Уставни суд је утврдио да су оспореним чланом 17. Закона о финансијској подршци породици са децом утврђени корисници права на остале накнаде, услови за остваривање тог права и његово трајање. У питању је право на накнаду која је први пут установљена оспореним Законом, са циљем да се прошири обухват жена којима се обезбеђује новчана накнада у месечном износу услед спречености за рад због рођења детета. Корисници наведеног права су мајке (само под одређеним условима, прописаним ставом 7. тога члана, корисник права може бити отац детета) које су пре рођења детета остваривале приходе на које се плаћају доприноси за обавезно социјално осигурање, а који немају карактер зараде у смислу прописа о раду. Право на остале накнаде остварује се у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на редослед рођења детета.

Полазећи од наведеног и имајући у виду да Уставом није одређена садржина посебне заштите мајке, већ се облици заштите мајке пре и после порођаја уређују законом, Уставни суд налази да је законодавац у складу са овлашћењем из члана 66. ст. 1. и 2. Устава уредио врсте права које се остварују по одредбама оспореног Закона и њихове кориснике. Будући да је Законом о раду, чије се одредбе примењују на запослене код правних и физичких лица, уређено право запослених на породилско одсуство,

одсуство са рада ради неге детета и посебне неге детета за време којих запослени има право на накнаду зараде, законодавац је, сагласно одредбама тог закона, као кориснике права на накнаду зараде у оспореном Закону одредио запослене код правних и физичких лица, док су мајке које остварују приход по основу самосталног обављања делатности (предузетнице) обухваћене правом на остале накнаде (оспорени члан 17. став 1. тачка 2.). Целисходност наведених законских решења у погледу врсте права и њихових корисника Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени. Стога су неосновани наводи иницијатива да оспорена одредба члана 17. став 1. тачка 2) Закона није у сагласности са одредбама члана 21. и члана 66. став 2. Устава.

Разматрајући наводе иницијатива да су оспореним одредбама члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона предузетнице дискриминисане у односу на запослене јер немају право на плаћене порезе и доприносе по основу накнаде и да различит начин обрачуна накнаде има за последицу да предузетнице остварују нижи износ накнаде, Уставни суд је нашао да питање плаћања пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање није предмет уређивања оспореног Закона и да је оспореном одредбом члана 19. став 3. Закона прописано ко врши исплату месечних износа осталих накнада по основу рођења и неге и посебне неге детета, на који начин и из којих средстава, те је оценио неоснованим и ове наводе.

По налажењу Уставног суда, суштина оспорене одредбе става 8. члана 18. Закона јесте да се утврди износ накнаде за исплату кориснику који у себи не садржи порез и доприносе, једнако као што се и кориснику накнаде зараде исплаћује њен нето износ, па налази да су неосновани и наводи иницијатора да су оспореном одредбом става 8. члана 18. Закона корисници осталих накнада дискриминисани у односу на запослене.

Уставни суд је неоснованом оценио и тврдњу иницијатора да су супротно одредбама члана 68. ст. 1. и 2. Устава предузетнице лишене здравствене заштите јер им се не уплаћују доприноси за обавезно социјално осигурање по основу осталих накнада по основу рођења и неге детета и посебне неге детета. Ово стога јер је Законом о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник РС“, број 104/13) прописано 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, те да труднице и породиље остварују право на здравствену заштиту у садржини, обиму и стандарду који су обухваћени обавезним здравственим осигурањем у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање, из средстава обавезног здравственог осигурања.

Поводом навода да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са појединим одредбама Закона о забрани дискриминације, Уставни суд

указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност закона.

Стога је Уставни суд је, у делу којим је оспорена уставност одредаба члана 17. став 1. тачка 2), члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона, поднете иницијативе оценио неприхватљивим, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности тих одредаба, па је у том делу иницијативе одбацио.

Будући да је Суд у наведеном делу одбацио поднете иницијативе, захтев за отклањање последица насталих применом оспорених одредаба члана 17. став 1. тачка 2), члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона накнадом штете је беспредметан.

Разматрајући разлоге оспоравања уставности члана 17. став 4. Закона наводима иницијатива да су овом одредбом мајке предузетнице дискриминисане у односу на мајке у статусу запослених у погледу трајања права на накнаду у случају рођења трећег и сваког следећег детета, Уставни суд је оценио да се као уставноправно спорно овде поставља питање да ли трајање тих права може бити различито уређено у зависности од облика радног ангажовања или се њиховим различитим трајањем мајке неоправдано доводе у неједнак положај по основу радноправног статуса. Ово додатно имајући у виду да Законом о раду прописано дуже трајање одсуства уз накнаду зараде за рођење трећег и сваког наредног новорођеног детета не представља само меру социјалне подршке мајци за случај материнства засновану на одредбама члана 66. ст. 1. и 2. Устава, већ и меру популационе политике, утемељену на одредби члана 63. став 2. Устава, према којој Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе. Стога је Суд оценио да има основа да, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом, уз достављање решења о покретању поступка доносиоцу оспореног акта на одговор, у року од 90 дана од пријема решења.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21 - Одлука УС, 51/21 - Одлука УС, 53/21 - Одлука УС, 66/21 и 130/21).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 17. став 1. тачка 2), члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона из тачке 1.

3. Ово решење доставити Народној скупштини, ради давања одговора.

4. Рок за давање одговора из тачке 3. овог решења је 90 дана од дана пријема Решења.

## О б р а з л о ж е њ е

## I

Уставном суду су поднете три иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 17. став 1. тачка 2) и став 4, члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. бр. 113/17 и 50/18). Уставност наведених одредаба оспорена је у односу на одредбе члана 21, члана 66. став 2. и члана 68. ст. 1. и 2. Устава. У иницијативама се цитирају оспорене одредбе Закона којима је уређено право на остале накнаде по основу рођења и неге детета, пореди њихов садржај са одредбама истог закона којима је уређено право на накнаду зараде за запослене код правних и физичких лица и наводи да су оспореним одредбама Закона предузетнице дискриминисане у односу на запослене, будући да немају право на плаћене порезе и доприносе по основу накнаде као мајке у статусу запослених, да право на накнаду имају у трајању од годину дана од дана рођења детета без обзира на редослед рођења, док запослене мајке за треће и свако наредно дете имају право на породилшко одсуство и накнаду у трајању од две године, те да различит начин обрачуна накнаде има за последицу да предузетнице остварују нижи износ накнаде, која може бити и нижа од минималне зараде. Иницијатори сматрају да су предузетнице неоправдано стављене у исти положај као жене које остварују приход по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу и слично и да оне треба да остварују право на накнаду на исти начин и по истом режиму као жене у статусу запослених. Уставни суд је констатовао и да је једном од иницијатива, поред одредаба члана 17. став 4. и члана 19. став 3, формално оспорена и одредба члана 14. став 8. Закона (која се односи на висину накнаде зараде за запослене код послодаваца и поводом које је Суд у предмету УЗ-247/2018 донео утврђујућу одлуку), а да се изнети разлози оспоравања заправо односе на одредбу члана 18. став 8. Закона и висину накнаде предузетницама. Поред тога, у једној од иницијатива наводи се и да су предузетнице након рођења детета лишене права на здравствену заштиту, будући да им се из буџета не уплаћују порези и доприноси, што је супротно одредбама члана 68. ст. 1. и 2. Устава, а у другој да су оспорене одредбе Закона у супротности и са одредбама чл. 4, 6. и 7. и члана 20. став 1. Закона о забрани дискриминације. Један од иницијатора предложио је и да Уставни суд последице настале спровођењем оспорених одредаба Закона отклони накнадом штете.

Уставни суд је поднете иницијативе доставио Народној скупштини ради давања мишљења, па како мишљење није достављено ни у остављеном року ни по његовом протеклу, Суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15), наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да је Народна скупштина 14. децембра 2017. године донела Закон о финансијској подршци породици са децом, који је објављен у „Службеном гласнику РС“,

број 113/17 од 17. децембра 2017. године. Закон је ступио на снагу 25. децембра 2017. године, с тим што се примењује од 1. јула 2018. године. Након тога, Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 50/18 од 29. јуна 2018. године, ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања, а примењује се такође од 1. јула 2018. године. Суд је такође констатовао да је након подношења иницијатива оспорени Закон у два наврата мењан и допуњаван, као и да извршеним изменама и допунама није мењана садржина оспорених одредаба.

Оспореним и другим релевантним одредбама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21 - Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21) прописано је: да се финансијска подршка породици са децом, у смислу овог закона, додељује ради: 1) побољшања услова за задовољавање основних потреба деце; 2) усклађивања рада и родитељства; 3) посебног подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце; 4) побољшања материјалног положаја породица са децом, породица са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом и породица са децом без родитељског старања (члан 1. став 2.); да права на финансијску подршку породици са децом, у смислу овог закона, између осталог, јесу накнада зараде, односно накнада плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета и остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета (члан 11. став 1. тач. 1) и 2)); да накнаду зараде, односно накнаду плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета остварују запослени код правних и физичких лица (члан 12. став 1.); да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета, за лица из члана 12. овог закона, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе првом месецу отпочињања одсуства због компликација у вези са одржавањем трудноће, или породилског одсуства, уколико није коришћено одсуство због компликација у вези са одржавањем трудноће (члан 13. став 1); да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате, запосленог који је засновао радни однос након рођења детета, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу отпочињања одсуства по заснивању радног односа (члан 13. став 2.); да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате за време одсуства са рада ради посебне неге детета, за лица из члана 12. овог закона, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу отпочињања одсуства (члан 13. став 3.); да се месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате, добија дељењем збира основица из ст. 1. до 3. овог члана са 18 и не може бити већа од три просечне месечне зараде у Републици Србији, а за права остварена

од 1. јануара 2022. године не може бити већа од пет просечних месечних зарада у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан почетка остваривања права. (члан 13. став 4.); да месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате представља бруто обрачунску вредност (члан 13. став 5.); да остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета, за дете рођено 1. јула 2018. године и касније, може остварити мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета остваривала приходе: 1) а у моменту рођења детета је незапослена и није остварила право на новчану накнаду по основу незапослености, 2) по основу самосталног обављања делатности, 3) као носилац породичног пољопривредног газдинства које има статус лица које самостално обавља делатност према закону којим се уређује порез на доходак грађана, 4) по основу уговора о обављању привремених и повремених послова, 5) по основу уговора о делу, 6) по основу ауторског уговора, 7) по основу уговора о правима и обавезама директора ван радног односа (члан 17. став 1.); да остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета може остварити и мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета била пољопривредни осигураник (члан 17. став 2.); да се право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на ред рођења детета (члан 17. став 4.); да изузетно од става 4. овог члана, за лице које остварује и право на накнаду зараде, односно накнаду плате, право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује се у трајању од годину дана од дана отпочињања права на породилско одсуство (члан 17. став 5.); да право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује мајка из ст. 1. и 2. овог члана у трајању од три месеца од дана рођења детета, ако се дете роди мртво или умре пре навршена три месеца живота, односно до смрти детета уколико оно умре касније (члан 17. став 6.); да право на остале накнаде по основу рођења и неге детета, може остварити и отац детета, уколико мајка није жива, ако је напустила дете, или ако је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету (члан 17. став 7.); да се право на остале накнаде по основу посебне неге детета остварује у складу са овим законом и прописима који регулишу остваривање права на накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета за лица запослена код послодавца (члан 17. став 8.); да се захтев за остваривање права на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета може поднети до истека законом утврђене дужине трајања права које се остварује (члан 17. став 9.); да се основица за остале накнаде по основу рођења и неге детета за лице из члана 17. став 1. овог закона утврђује сразмерно збиру месечних основица на који су плаћени доприноси, осим основице доприноса за приходе који имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе првом месецу отпочињања одсуства због компликација у вези са одржавањем трудноће, или породилског одсуства, уколико није коришћено одсуство због компликација у вези са одржавањем трудноће, односно дану рођења детета (члан 18. став 1.); да се основица за остале накнаде по основу посебне неге

детета за лице из члана 17. став 1. овог закона утврђује сразмерно збиру месечних основица на који су плаћени доприноси, осим основице доприноса за приходе који имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу коришћења права (члан 18. став 3.); да се месечна основица за остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета за лица из члана 17. став 1. овог закона добија дељењем збира основица из ст. 1. и 3. овог члана са 18 (члан 18. став 5.); да месечна основица за остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета из ст. 5. и 6. овог члана не може бити већа од три просечне месечне зараде у Републици Србији, а за права остварена од 1. јануара 2022. године не може бити већа од пет просечних месечних зарада у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан почетка остваривања права (члан 18. став 7.); да се месечна основица из ст. 5. и 6. овог члана дели са коефицијентом 1,5 и тако се одређује пун месечни износ остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета (члан 18. став 8.); да се приликом утврђивања основице за остале накнаде не узимају основице за приходе који имају карактер зараде, осим за лица која у моменту почетка остваривања прихода нису у радном односу, а у претходном периоду су остваривала приходе по основу зараде (члан 18. став 9.); да исплату месечних износа осталих накнада по основу рођења и неге и посебне неге детета, без пореза и доприноса, врши министарство надлежно за финансијску подршку породици са децом на текући рачун подносиоца захтева, из средстава обезбеђених у буџету Републике Србије (члан 19. став 3.).

### III

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, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1-3.); 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 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 (члан 68. став 2.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17- Одлука УС, 113/17 и 95/18 - Аутентично тумачење) је прописано: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама (члан 1. став 1.); да се одредбе овог закона примењују на запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица (у даљем тексту: послодавац), као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца ако законом није друкчије одређено (члан 2. став 1.); да запослена жена има право на посебну заштиту за време трудноће и порођаја, да запослени има право на посебну заштиту ради неге детета, у складу са овим законом (члан 12. ст. 2. и 3.); да запослена жена има право на одсуство са рада због трудноће и порођаја (у даљем тексту: породилско одсуство), као и одсуство са рада ради неге детета, у укупном трајању од 365 дана, да запослена жена има право да отпочне породилско одсуство на основу налаза надлежног здравственог органа најраније 45 дана, а обавезно 28 дана пре времена одређеног за порођај, да породилско одсуство траје до навршена три месеца од дана порођаја, да запослена жена, по истеку породилског одсуства, има право на одсуство са рада ради неге детета до истека 365 дана, од дана отпочињања породилског одсуства из става 2. овог члана, да отац детета може да користи право из става 3. овог члана у случају кад мајка напусти дете, умре или је из других оправданих разлога спречена да користи то право (издржавање казне затвора, тежа болест и др.), да то право отац детета има и када мајка није у радном односу, да отац детета може да користи право из става 4. овог члана, да за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета запослена жена, односно отац детета, има право на накнаду зараде, у складу са законом (члан 94.); да запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, да право на породилско одсуство и одсуство са рада ради неге детета у укупном трајању од две године има и запослена жена која у првом порођају роди троје или више деце, као и запослена жена која је родила једно, двоје или троје деце а у наредном порођају роди двоје или више деце, да запослена жена из ст. 1. и 2. овог члана, по истеку породилског одсуства, има право на одсуство са рада ради неге детета до истека две године од дана отпочињања породилског одсуства из члана 94. став 2. овог закона и да отац детета из ст. 1. и 2. овог члана може да користи право на породилско одсуство у случајевима и под условима утврђеним у члану 94. став 5. овог закона, а право на одсуство са рада ради неге детета у дужини утврђеној у ставу 3. овог члана (члан 94а).



## IV

Разматрајући основаност навода иницијатива, Уставни суд је пошао од Уставом утврђеног права на посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља и детета из члана 66. Устава, којим је, у ставу 1, утврђено да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, а у ставу 2. да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да је уставотворац уређивање облика подршке и заштите жена у вези са материнством и њихова права у вези са рођењем детета, препустио законодавцу. То даље значи да се законом уређују врсте права, њихови корисници, услови и начин остваривања, трајање и престанак права, при чему је законодавац дужан да поступа сагласно основним уставним начелима о остваривању људских права.

Уставни суд је даље констатовао да су одредбама члана 11. оспореног Закона утврђена права у области финансијске подршке породици са децом, између осталог, право на накнаду зараде односно накнаду плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета (у даљем тексту: право на накнаду зараде) и право на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета (у даљем тексту: право на остале накнаде). Сагласно одредбама члана 12. Закона, корисници права на накнаду зараде јесу запослени код правних и физичких лица, дакле лица која су у радном односу код послодавца и која, сагласно одредбама Закона о раду као општег закона којим је у Републици Србији уређен систем радних односа, користе породилско одсуство, одсуство са рада ради неге детета и одсуство са рада ради посебне неге детета, за време кога им припада накнада зараде (чл. 94, 94а и 96. Закона о раду). Трајање наведених одсустава уз право на накнаду зараде уређено је Законом о раду и није предмет уређивања оспореног Закона.

Са друге стране, оспореним чланом 17. Закона утврђени су корисници права на остале накнаде, услови за остваривање тог права и његово трајање. У питању је право на накнаду која је први пут установљена оспореним Законом, са циљем да се прошири обухват жена којима се обезбеђује новчана накнада у месечном износу услед спречености за рад због рођења детета. Право на наведену накнаду може да оствари мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета остваривала приходе по неком од прописаних основа (самостално обављање делатности, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о делу и др.), као и она која је у моменту рођења детета незапослена и није остварила право на новчану накнаду по основу незапослености. Дакле, корисници наведеног права су мајке (само под одређеним условима, прописаним ставом 7. тога члана, корисник права може бити отац детета) које су пре рођења детета остваривале приходе на које се плаћају доприноси за обавезно социјално осигурање, а који немају карактер зараде у смислу прописа о раду. Право на остале накнаде остварује се у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на редослед рођења детета.

Полазећи од наведеног и имајући у виду да Уставом није одређена садржина посебне заштите мајке, већ се облици заштите мајке пре и после порођаја уређују законом, Уставни суд налази да је законодавац у складу са уставним овлашћењем из члана 66. ст. 1. и 2. Устава уредио врсте права које се остварују по одредбама оспореног Закона и њихове кориснике. Будући да је Законом о раду, чије се одредбе примењују на запослене код правних и физичких лица, уређено право запослених на породилско одсуство, одсуство са рада ради неге детета и посебне неге детета за време којих запослени има право на накнаду зараде, законодавац је, сагласно одредбама тог закона, као кориснике права на накнаду зараде у оспореном Закону одредио запослене код правних и физичких лица, док су мајке које остварују приход по основу самосталног обављања делатности (предузетнице) обухваћене правом на остале накнаде (оспорени члан 17. став 1. тачка 2.). Целисходност наведених законских решења у погледу врсте права и њихових корисника Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени. С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да су неосновани наводи иницијатива да оспорена одредба члана 17. став 1. тачка 2) Закона није у сагласности са одредбама члана 21. и члана 66. став 2. Устава.

Разматрајући наводе иницијатива да су оспореним одредбама члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона предузетнице дискриминисане у односу на запослене јер немају право на плаћене порезе и доприносе по основу накнаде и да различит начин обрачуна накнаде има за последицу да предузетнице остварују нижи износ накнаде, Уставни суд је пошао од одредаба Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21 и 118/21), којим су уређене врсте доприноса и њихови обвезници, као и обвезници обрачунавања и плаћања доприноса. Одредбама тог закона као обвезници доприноса одређена су и лица која остварују накнаду зараде по закону који уређује финансијску подршку породици са децом, али не и лица која остварују право на остале накнаде (чл. 7-9.). Поред тога, изричито је прописано да се за предузетника који остварује остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета у складу са законом којим се уређује финансијска подршка породици са децом, не плаћају доприноси за обавезно социјално осигурање по том основу за време остваривања права на накнаду (члан 65б став 1.) и да је изузетак једино предузетник који наставља да обавља предузетничку делатност и за време остваривања права на остале накнаде, који је у том случају и обвезник плаћања доприноса за време остваривања права на остале накнаде (члан 65б ст. 2. и 3.). Такође, Законом о порезу на доходак грађана „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - Одлука УС, 93/12, 114/12 - Одлука УС, 47/13, 48/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21 и 118/21) прописано је да се не плаћа порез на доходак грађана на примања остварена по основу примања, која се остварују у складу са законом којим се уређује финансијска подршка породици са децом, осим накнаде зараде (плате) (члан 9. став 1. тачка 2)).

Сагласно наведеном, будући да питање плаћања пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање није предмет уређивања оспореног Закона и да је оспореном одредбом члана 19. став 3. Закона прописано ко врши исплату месечних износа осталих накнада по основу рођења и неге и посебне неге детета, на који начин и из којих средстава, Уставни суд је неоснованим оценио и наводе иницијатива да наведена одредба није у сагласности са уставним начелом о забрани дискриминације из члана 21. Устава.

По налажењу Уставног суда и оспорена одредба члана 18. став 8. Закона, према којој се месечна основица за остале накнаде (утврђена на исти начин као и месечна основица за накнаду зараде), дели коефицијентом 1,5 (који не постоји код утврђивања накнаде зараде), последица је тога што корисници осталих накнада нису обвезници пореза и доприноса а корисници накнаде зараде јесу. Како се обе накнаде остварују на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси у прописаном периоду (брuto зарада, брuto уговорена накнада, опорезиви приход) а не на основу нето примања, суштина оспорене одредбе става 8. члана 18. Закона јесте да се утврди износ накнаде за исплату кориснику који у себи не садржи порез и доприносе, једнако као што се и кориснику накнаде зараде исплаћује њен нето износ. С обзиром на наведено, Уставни суд налази да су неосновани и наводи иницијатора да су оспореном одредбом става 8. члана 18. Закона корисници осталих накнада дискриминисани у односу на запослене.

Уставни суд је неоснованом оценио и тврдњу иницијатора да су супротно одредбама члана 68. ст. 1. и 2. Устава предузетнице лишене здравствене заштите јер им се не уплаћују доприноси за обавезно социјално осигурање по основу осталих накнада по основу рођења и неге детета и посебне неге детета. Ово стога јер је Законом о остваривању права на здравствену заштиту деце, трудница и породиља („Службени гласник РС“, број 104/13) прописано 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 (члан 1.), при чему се породиљом, у смислу овог закона, сматра жена у периоду до 12 месеци по рођењу живог детета (члан 2. став 3.). Труднице и породиље према том закону остварују право на здравствену заштиту у садржини, обиму и стандарду који су обухваћени обавезним здравственим осигурањем у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање, а из средстава обавезног здравственог осигурања (члан 3. ст. 1. и 4.).

Поводом навода да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са појединим одредбама Закона о забрани дискриминације, Уставни суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност закона једних са другима.

Сагласно изнетом, Уставни суд је, у делу којим је оспорена уставност одредаба члана 17. став 1. тачка 2), члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона, поднете иницијативе оценио неприхватљивим, јер изнетим разлозима

оспоровања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности тих одредаба, па је на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, у том делу поднете иницијативе одбацио, одлучујући као у тачки 2 изреке.

Будући да је Суд у наведеном делу одбацио поднете иницијативе, захтев за отклањање последица насталих применом оспорених одредаба члана 17. став 1. тачка 2), члана 18. став 8. и члана 19. став 3. Закона накнадом штете је беспредметан.

## V

У односу на разлоге оспоровања уставности одредбе члана 17. став 4. Закона, Уставни суд налази да се постављају одређена спорна уставноправна питања.

Разматрајући наводе иницијатива да су оспореним одредбама члана 17. став 4. Закона мајке предузетнице дискриминисане у односу на мајке у статусу запослених у погледу трајања права на накнаду у случају рођења трећег и сваког следећег детета, Уставни суд је пошао од правне природе установљених права на накнаду зараде и на остале накнаде. Наиме, иако су у питању два одвојена права са различитим корисницима, из садржине одредаба Закона којима су та права уређена произилази да оба права за предмет имају новчану накнаду у месечном износу, да су корисници оба права мајке које су пре рођења детета биле радно ангажоване и да се обе накнаде остварују услед спречености за рад због рођења и неге детета. Оба права остварују се на основу плаћених доприноса за обавезно социјално осигурање у прописаном (истом) периоду и од износа основица на које су плаћени доприноси зависи висина накнаде, при чему се обе накнаде исплаћују из средстава буџета Републике Србије. Месечна основица на основу које се обрачунава висина накнаде такође се утврђује на исти начин за оба права. Које од прописаних права ће се остварити зависи искључиво од основа по основу кога су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање, односно од облика радног ангажовања по основу кога су плаћени доприноси. Право на накнаду зараде остварују једино запослене код правних и физичких лица, а сагласно одредбама Закона о раду којима је уређено породилско одсуство, одсуство са рада ради неге детета и одсуство са рада ради посебне неге детета. Насупрот томе, право на остале накнаде остварује мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета остваривала приходе: 1) а у моменту рођења детета је незапослена и није остварила право на новчану накнаду по основу незапослености, 2) по основу самосталног обављања делатности, 3) као носилац породичног пољопривредног газдинства које има статус лица које самостално обавља делатност према закону којим се уређује порез на доходак грађана, 4) по основу уговора о обављању привремених и повремених послова, 5) по основу уговора о делу, 6) по основу ауторског уговора, 7) по основу уговора о правима и обавезама директора ван радног односа или која је била пољопривредни осигураник. То право, дакле, остварују мајке које се не сматрају запосленим у смислу Закона о раду и на које се стога не примењују одредбе Закона о раду о породилском

одсуству, одсуству са рада ради неге детета и одсуству са рада ради посебне неге детета, али и оне које имају статус запослених по Закону о раду, ако су у прописаном периоду оствариле и приход по неком од наведених основа. Премда су правом на остале накнаде обухваћени различити облици рада којима је заједничко једино то да не представљају радни однос у смислу Закона о раду и да је по основу њих остварен приход по основу кога су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање, Уставни суд налази да ово право по својој суштини одговара праву на накнаду зараде које остварују мајке у статусу запослених код правних и физичких лица. На то упућује не само назив самог права, већ и чињеница да законодавац, када је у питању право на остале накнаде по основу посебне неге детета, директно упућује на примену правила која важе за запослене код послодавца. Стога, иако се одредбе Закона о раду о одсуствима са рада за случај материнства не примењују на кориснике права на остале накнаде, Уставни суд сматра да и право на остале накнаде и право на накнаду зараде представљају конкретизацију Уставом зајемчене посебне подршке и заштите мајци пре и после порођаја и имају исти циљ, а то је усклађивања рада и родитељства и обезбеђивање социјалне сигурности у периоду када због рођења и неге детета мајка не може да ради.

Међутим, оспореном одредбом члана 17. став 4. Закона прописано је да се право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на ред рођења детета, док према Закону о раду запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, па сагласно томе у наведеним случајевима и право на накнаду зараде остварује у трајању од две године.

С обзиром на то да је право на остале накнаде по основу рођења и неге детета установљено са истим циљем као и право на накнаду зараде по основу породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета и да су оба права заснована на уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање, Уставни суд је оценио да се као уставноправно спорно може поставити питање да ли трајање тих права може бити различито уређено у зависности од облика радног ангажовања или се њиховим различитим трајањем мајке неоправдано доводе у неједнак положај по основу радно-правног статуса. Ово додатно имајући у виду да Законом о раду прописано дуже трајање одсуства уз накнаду зараде за рођење трећег и сваког наредног новорођеног детета не представља само меру социјалне подршке мајци за случај материнства засновану на одредбама члана 66. ст. 1. и 2. Устава, већ и меру популационе политике, утемељену на одредби члана 63. став 2. Устава, према којој Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе.

Полазећи од претходно изложеног, Уставни суд је оценио да има основа да, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 4. Закона о

финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21 - Одлука УС, 51/21 - Одлука УС, 53/21 - Одлука УС, 66/21 и 130/21), па је решио као у тачки 1. изреке. На основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду, Суд је одлучио да ово решење достави доносиоцу оспореног акта на одговор, са роком за давање одговора од 90 дана од дана пријема овог решења, решавајући као у тач. 3. и 4. изреке.

## VI

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 1) и 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење IУз-299/2018 од 10. марта 2022. године

### Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11)

- одредбе члана 4, члана 8. став 1, чл. 30. и 31. и члана 42. став 4. тачка 3)

У вези са наводима иницијатора да су лица која право на враћање имовине остварују по Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, с обзиром на начин и обим враћања одузете имовине, оспореним одредбама чл. 4, 8, 30. и 31. овог закона доведена у неједнак положај у односу на субјекте којима се имовина враћа применом Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, Уставни суд је утврдио да се питањем равноправности положаја лица која имају право на враћање имовине по оспореном Закону у односу на друге категорије лица која право на враћање имовине остварују по другим прописима, бавио у предметима IУз-429/2011 и IУз-3/2013. Тако је у предмету IУз-429/2011, на седници одржаној 18. априла 2013. године, Уставни суд донео Решење којим је одбацио, поред осталог, иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима члана 4. и члана 8. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер је нашао да разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима ових законских одредаба.

Када су у питању тврдње иницијатора да се одредбама члана 8. став 1. и члана 31. ст. 3. и 4. Закона „успоставља неједнакост између лица на која се примењује Закон“ јер се једнима одузета имовина враћа у натуралном облику, а другима се даје обештећење за одузету имовину, при чему је износ обештећења ограничен одредбама члана 31. Закона, Уставни суд указује да се о уставности ових законских одредаба, у смислу наведеног разлога оспоравања, већ изјашњавао у Решењу IУз-462/2011 од 11. априла 2013. године којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором,

поред осталог, одредаба чл. 8. и 31. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер разлoзима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима ових законских одредаба. У образложењу наведеног Решења Суд је истакао да Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи на све правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права. При томе, неспорно је да бивши власник коме се имовина враћа у натуралном облику и бивши власник који ће за одузету имовину добити обештећење под условима и на начин предвиђен овим законом, нису у истом положају. Међутим, за разлику у положају ове две категорије бивших власника постоји објективно и разумно оправдање, јер одређене непокретности из објективних разлога, који проистичу из њихове намене или статуса, у случајевима наведеним у члану 18. Закона (изузети од враћања у натуралном облику), као и случајевима из члана 22. ст. 2. до 7. Закона, према којима се грађевинско земљиште у државној, друштвеној, односно задружној својини не враћа и чл. 27. и 28. Закона, који се односе на враћање стамбених зграда, кућа, станова и пословних објеката и пословних просторија, те у тим случајевима бивши власник остварује право на обештећење за одузету имовину. С друге стране, висина наведеног обештећења је ограничена из разлога што је условљена објективном материјалном и финансијском могућношћу друштва и што општи интерес налаже да држава не преузме такве обавезе које ће је довести у тешку материјалну и финансијску ситуацију и угрозити остваривање њених виталних функција, а само питање висине наведеног ограничења представља питање законодавне политике, о чијој целисходности Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује. Стога, према правном схватању Уставног суда, наведеним оспореним одредбама Закона није повређен принцип једнакости из члана 21. Устава.

У вези са тврдњом да је одредбом члана 42. став 4. тачка 3) Закона повређено начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, коју иницијатори заснивају на мишљењу да се доказивањем основа и времена одузимања имовине једино исправом о одузимању имовине не могу утврдити релевантне чињенице у поступку за враћање имовине и обештећење, чиме се дерогира начело истине и слободне оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку, Уставни суд указује да је Решењем ПУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године одбацио, поред осталог, иницијативу за покретање поступка за оцену уставности члана 42. став 4. тачка 3) Закона, налазећи да „уставно овлашћење законодавца да уреди право на враћање раније одузете имовине, подразумева и овлашћење да се законом, којим се конституише то право, уреде и услови, начин и поступак враћања одузете имовине, као и да се пропишу чињенице које се у том поступку морају утврдити и доказна средства која се морају поднети за њихово доказивање“, а ствар је процене законодавца која ће доказна средства захтевати у поступку

за враћање одузете имовине и обештећење, посебно када се има у виду да је у конкретном случају у питању доказивање подржављења имовине које је вршено актима надлежног државног органа, што се доказује, како је то Закон одредио у оспореној одредби члана 42. став 4. тачка 3) Закона, прилагањем тог акта у оригиналу или овереној фотокопији или навођењем назива, године и броја службеног гласила у коме је акт објављен, што значи да се нека друга доказна средства која предвиђа Закон о општем управном поступку могу показати као недовољна и непоуздана за потребе оспореног Закона, јер се чињеница подржављења нечије имовине, свакако, не може доказивати исказима странака или сведока, а посебно када се има у виду и протек времена, с обзиром на то да се враћа имовина која је била одузимана почев од 9. марта 1945. године, те изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности ове одредбе Закона. Такође, Закључком ИУз-127/2018 од 8. априла 2021. године Уставни суд је одбацио предлог за оцену уставности, поред осталог, одредбе члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, као очигледно неоснован, јер је нашао „да се уставно овлашћење законодавца да, уређујући право на враћање раније одузете имовине, уреди и поступак враћања одузете имовине, те у оквиру тога пропише које доказе странка мора приложити уз захтев који подноси, ... ни на који начин не може довести у уставноправну везу са начелима истине и оцене доказа утврђеним Законом о општем управном поступку, на које се предлагачи позивају, а тиме ни са истакнутом повредом уставног начела јединства правног поретка.

Будући да је о уставности оспорених одредаба члана 4, члана 8. став 1, чл. 30. и 31. и члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу Уставни суд већ одлучивао, а да из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је захтев за оцењивање уставности наведених законских одредаба одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се захтев за оцењивање уставности одредаба члана 4, члана 8. став 1, чл. 30. и 31. и члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11).

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 4, члана 8. став 1, чл. 30. и 31. и члана 42. став 4. тачка 3) Закона наведеног у изреци. Позивајући се на одредбу члана 4.



Законa о враћању имовине црквама и верским заједницама којом је прописано да се одузета имовина враћа, по правилу, у натуралном облику или се накнађује у виду друге одговарајуће имовине, а тржишна новчана накнада се исплађује само ако враћање имовине у натуралном облику или у виду друге одговарајуће имовине није могуће, иницијатори сматрају да су одредбама Закона којима је предвиђено 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. Закона), да се одузета имовина враћа бившем власнику у својину и државину, а ако то према овом закону није могуће, бивши власник има право на обештећење (члан 8. став 1.) и којима је уређен облик, укупан износ и начин утврђивања обештећења (чл. 30. и 31. Закона), дискриминисана лица која право на враћање одузете имовине остварују по Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. С тим у вези, иницијатори наводе да иако се субјекти на које се односе наведени закони налазе у истој правној ситуацији, они право на повраћај одузете имовине остварују на различите начине и у различитом обиму чиме је повређено право лица на која „се односи Закон о реституцији на једнакост пред законом“.

У иницијативи се такође наводи да је право на једнакост повређено и одредбама члана 8. став 1. и члана 31. ст. 3. и 4. Закона јер када се одредба члана 8. став 1. Закона посматра у корелацији са оспореним одредбама члана 4. и члана 31. ст. 3. и 4. Закона јасно је да се “наведеним законским разликовањем” успоставља неједнакост између лица на која се примењује Закон о враћању одузете имовине и обештећењу. Образлажући наводе о повреди права на једнакост, иницијатори истичу: да се „лица која ће подлећи натуралној реституцији, као и лица која ће бити обештећена – у одређеним случајевима ће одређена лица добити и повраћај једног дела имовине, а за други део имовине ће бити обештећена - налазе у идентичној правној ситуацији“, због чега је „држава морала успоставити једнак правни режим приликом враћања, а овде ... неко тако може добити миноран проценат имовине из реституције, а неко је, с друге стране, може повратити у пуном обиму“; да је други пример неједнакости ограничавање обештећења у односу на лице коме је имовина одузета (члан 31. став 3.) и ограничавање износа који наследник може да потражује без обзира „са колико страна би наследио имовину“ (члан 31. став 4.) чиме је законодавац уместо одређеног критеријума који би био једнако применљив, уживање одређеног права препустио хазардерско-историјским околностима „па тако сада у једном случају неко од одузете имовине може добити мрвице јер је предак коме су одузели имовину, имао велики број наследника, а са друге стране, особи која би требало да наследи више лица ограничава се укупна сума коју може да потражује”.

Иницијатори наводе да је одредбом члана 42. став 4. тачка 3) Закона доказивање основа и времена одузимања имовине ограничено на подношење исправе о одузимању имовине чиме су “дерогирана начела истине и оцене доказа из чл. 8. и 10. Закона о општем управном поступку према којима се у сваком управном поступку морају утврђивати све чињенице како би се

утврдила истина, као и да овлашћено лице цени и утврђује доказе, чиме је повређено уставно начело јединства правног поретка које подразумева да се одређена гарантована права системским, општим законом не могу дерогирати, нити установљавати нове обавезе и прописивати тежи критеријуми, осим уколико то системским законом није изричито прописано”. Позивајући се на Решење Уставног суда ГУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године иницијатори истичу да наравно да се одређена доказна средства „могу показати као недовољна и непоуздана за потребе оспореног Закона“, као и да се може прихватити пример да се „чињеница подржављења нечије имовине, свакако, не може доказивати, примера ради, исказима странака или сведока, а посебно када се има у виду и протек времена, с обзиром на то да се враћа имовина која је била одузимана почев од 9. марта 1945. године (изводи из Решења Уставног суда), али то не може да значи апсолутно брисање начела Закона о општем управном поступку, нарочито јер се њима искључује читав сет других прилично поузданих доказних средстава”. Полазећи од наведеног, иницијатори су предложили да Уставни суд покрене поступак за оцену уставности оспорених законских одредаба и утврди њихову неуставност.

## II

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11) уређују се услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (у даљем тексту: враћање имовине), а закон се примењује и на враћање имовине чије је одузимање последица Холокауста на територији која данас чини територију Републике Србије (члан 1.).

Оспореним одредбама Закона прописано је 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.) и да се одузета имовина враћа бившем власнику у својину и државину, а ако то према овом закону није могуће, бивши власник има право на обештећење (члан 8. став 1.).

Према одредбама оспореног члана 30. Закона, обештећење се врши у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу за исплату аконтације обештећења (став 1.) и укупан износ обештећења из става 1. овог члана не сме да угрози макроекономску стабилност и привредни раст Републике Србије, те се за ове намене опредељује износ од две милијарде евра, увећан за збир припадајућих камата за све кориснике обештећења, обрачунатих по каматној стопи од 2% годишње, за период од 1. јануара 2015. године до рокова доспећа утврђених овим законом (став 2.).

Оспореним чланом 31. Закона прописано је: да се износ обештећења утврђује у еврима, тако што се основица обештећења помножи коефицијентом

који се добија када се стави у однос износ од две милијарде евра и износ укупног збира основица обештећења утврђених решењима о праву на обештећење увећаног за процену неутврђених основица из става 5. овог члана. Коефицијент се изражава са две децимале (став 1.), да ће ради спровођења одредаба члана 30. овог закона, Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија, утврдити коефицијент из става 1. овог члана, у року од три године од дана објављивања јавног позива из члана 42. став 1. овог закона (став 2.), да се по одредбама овог закона може остварити укупно обештећење по основу одузете имовине једног бившег власника, по свим основима из члана 1. овог закона, које, у општем интересу, не може прећи износ од 500.000 евра (став 3.), да у случају кад један законски наследник по одредбама овог закона остварује право по основу одузете имовине од више бивших власника, обештећење том наследнику по основу свих бивших власника, у оквиру њиховог законског максимума, у општем интересу, не може прећи износ од 500.000 евра (став 4.), да ако у року од три године од дана објављивања јавног позива из члана 42. став 1. овог закона, нису донета сва решења о праву на обештећење, неутврђене основице процениће Агенција за потребе утврђивања коефицијента из става 1. овог члана (став 5.).

Према одредби члана 41. став 1. Закона, захтев за враћање имовине, у складу са овим законом, подносе сви бивши власници одузете имовине, односно њихови законски наследници и правни следбеници. Сагласно одредби члана 42. став 3. тачка 4) Закона, захтев садржи податке о основу, времену и акту одузимања, а према оспореној одредби става 4. тачка 3) истог члана Закона, уз захтев се прилажу, у оригиналу или овереној фотокопији, следећи докази: за податке из става 3. тачка 4) овог члана - исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл.

Уставни суд констатује да је Закон о враћању одузете имовине и обештећењу више пута мењан, а да су измене и допуне одредаба оспорених чл. 30. и 31. Закона објављене у „Службеном гласнику РС“, број 142/14, број 95/18 и број 153/20, али да ове измене и допуне суштински нису од значаја за наводе и разлоге оспоравања садржане у иницијативи.

### III

У вези са наводима иницијатора да су лица која право на враћање имовине остварују по Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, с обзиром на начин и обим враћања одузете имовине, одредбама чл. 4, 8, 30. и 31. овог закона доведена у неједнак положај у односу на субјекте којима се имовина враћа применом Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 46/06), иако се ова лица и субјекти налазе у истој правној ситуацији, Уставни суд је утврдио да се питањем равноправности положаја лица која имају право на враћање имовине по оспореном Закону у односу на друге категорије лица која право на враћање имовине остварују по другим прописима, бавио у предметима

IУз-429/2011 и IУз-3/2013. Тако је у предмету IУз-429/2011 на седници одржаној 18. априла 2013. године Уставни суд донео Решење којим је, у тачки 1. изреке, одбацио, поред осталог, иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима члана 4. и члана 8. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11) јер је нашао да разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима ових законских одредаба.

Уставни суд је у образложењу поменутог решења, поред осталог, истакао: да је правни основ за уређивање враћања одузете имовине садржан у начелу владавине права из члана 3. Устава и одредбама Устава које гарантују основна људска права, као и у одредбама које утврђују овлашћење законодавца да уређује област имовинскоправних односа (члан 86. ст. 2. и 3. и члан 97. став 1. тач. 7. и 17.), што „значи да постоји уставно овлашћење да се оспореним Законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећење за одузету имовину, при чему се мора имати у виду да је у питању имовина која је била одузима на основу раније важећих устава и прописа, што значи да је за такво одузимање имовине постојао правни основ, па је у том смислу логично опредељење законодавца да утврди право на враћање одузете имовине у натуралном облику, односно враћање имовине бившем власнику у својину или државину или на давање обештећења за одузету имовину која се не може вратити у натуралном облику, као што је предвиђено оспореним одредбама чл. 4. и 8. Закона“. У вези са наводима иницијатора да су одредбама чл. 4. и 8. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу лица која имају право на враћање имовине по овом закону стављена у неравноправан положај у односу на друге категорије лица, која остварују право на враћање имовине по другим прописима, у образложењу Решења IУз-429/2011 и Решења IУз-3/2013 од 12. децембра 2013. године се истиче следеће: „да Уставни суд сматра да се лица која остварују право на враћање имовине по другим прописима налазе у битно другачијим ситуацијама које су уређене тим прописима, као што је то у случајевима враћања одузете имовине црквама и верским заједницама, као и у случају враћања пољопривредног земљишта, у односу на лица која остварују право на враћање имовине или обештећење по оспореном Закону, па се стога не може сматрати да се ове категорије лица налазе у неравноправном положају, јер би, напротив, једнако поступање у различитим ситуацијама значило суштинску неравноправност у остваривању права које је у питању. Осим тога, Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи на све правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права, што у конкретном случају значи, да оспорене одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу не доводе у неравноправан положај субјекте на које се овај закон односи у погледу услова и начина враћања одузете имовине која је предмет враћања.“

## IV

Када су у питању тврдње иницијатора да се одредбама члана 8. став 1. и члана 31. ст. 3. и 4. Закона “успоставља неједнакост између лица на која се примењује Закон” јер се једнима одузета имовина враћа у натуралном облику, а другима се даје обештећење за одузету имовину при чему је износ обештећења ограничен одредбама члана 31. Закона, Уставни суд указује да се о уставности ових законских одредаба, у смислу наведеног разлога оспоравања, већ изјашњавао у предмету УЗ-462/2011. С тим у вези, Уставни суд је тачком 1. изреке Решења УЗ-462/2011 од 11. априла 2013. године одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором, поред осталог, одредаба чл. 8. и 31. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11) јер је нашао да разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима ових законских одредаба. Уставни суд је у образложењу наведеног решења истакао „да Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи на све правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права. При томе, неспорно је да бивши власник коме се имовина враћа у натуралном облику и бивши власник који ће за одузету имовину добити обештећење под условима и на начин предвиђен овим законом, нису у истом положају. Међутим, за наведену разлику у положају ових двеју категорија бивших власника постоји објективно и разумно оправдање, јер одређене непокретности из објективних разлога, који проистичу из њихове намене или статуса, у случајевима наведеним у члану 18. Закона (изузети од враћања у натуралном облику), као и случајевима из члана 22. ст. 2. до 7. Закона, према којима се грађевинско земљиште у државној, друштвеној, односно задружној својини не враћа и чл. 27. и 28. Закона, који се односе на враћање стамбених зграда, кућа, станова и пословних објеката и пословних просторија, те у тим случајевима бивши власник остварује право на обештећење за одузету имовину. С друге стране, висина наведеног обештећења је органичена, према одредбама члана 30. став 2. и члана 31. Закона, из разлога што је условљена објективном материјалном и финансијском могућношћу друштва и што у том смислу, општи интерес налаже да држава не преузме такве обавезе које ће је довести у веома тешку материјалну и финансијску ситуацију и угрозити остваривање њених виталних функција, а само питање висине наведеног ограничења представља питање законодавне политике, о чијој целисходности Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује. Стога, према правном схватању Уставног суда наведеним оспореним одредбама Закона није повређен принцип једнакости из члана 21. Устава.“

## V

Тврдњу да је одредбом члана 42. став 4. тачка 3) Закона повређено начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, иницијатори

заснивају на мишљењу да се доказивањем основа и времена одузимања имовине једино исправом о одузимању имовине, као доказним средством, не могу утврдити релевантне чињенице у поступку за враћање имовине и обештећење, чиме се дерогира начело истине и слободне оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 (Аутентично тумачење)) којим је прописано да је орган дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари (став 1.), као и да овлашћено службено лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (став 2.).

С тим у вези, Уставни суд указује да је Решењем ИУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године одбацио, поред осталог, иницијативу за покретање поступка за оцену уставности члана 42. став 4. тачка 3) Закона. У образложењу наведеног решења се истиче да „уставно овлашћење законодавца да уреди право на враћање раније одузете имовине, подразумева и овлашћење да се законом, којим се конституише то право, уреде и услови, начин и поступак враћања одузете имовине, као и да се пропишу чињенице које се у том поступку морају утврдити и доказна средства која се морају поднети за њихово доказивање. Из наведеног произлази да је ствар процене законодавца која ће доказна средства захтевати у поступку за враћање одузете имовине и обештећење, посебно када се има у виду да је, у конкретном случају, у питању доказивање подржављења имовине које је вршено актима надлежног државног органа, што се доказује, како је то Закон одредио у оспореној одредби члана 42. став 4. тачка 3) Закона, прилагањем тог акта у оригиналу или овереној фотокопији или навођењем назива, године и броја службеног гласила у коме је акт објављен, што значи да се нека друга доказна средства која предвиђа Закон о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, број 30/10), у која спадају, поред исправа, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака и увиђај могу показати као недовољна и непоуздана за потребе оспореног Закона, јер се чињеница подржављења нечије имовине, свакако, не може доказивати, примера ради, исказима странака или сведока, а посебно када се има у виду и протек времена, с обзиром на то да се враћа имовина која је била одузимања почев од 9. марта 1945. године. Из наведених разлога, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 42. став 4. тачка 3) Закона.“

Такође, Уставни суд указује да је Закључком ИУз-127/2018 од 8. априла 2021. године одбацио предлог за оцену уставности, поред осталог, одредбе члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15-Одлука УС) као очигледно неоснован, јер је нашао „да се уставно овлашћење законодавца да, уређујући право на враћање раније одузете имовине, уреди и поступак

враћања одузете имовине, те у оквиру тога пропише које доказе странка мора приложити уз захтев који подноси, с обзиром на његову законом прописану обавезну садржину (извод из матичне књиге рођених, односно умрлих за бившег власника који је физичко лице, извод из регистра у коме је уписана задужбина, ако је бивши власник задужбина, извод из регистра непокретности, односно регистра покретних ствари и уверење надлежног органа управе о идентификацији катастарске парцеле, исправа о подржављењу имовине, извод из матичне књиге, решење о наслеђивању, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу кога се несумњиво може утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником), ни на који начин не може довести у уставноправну везу са начелима истине и оцене доказа утврђеним Законом о општем управном поступку, на које се предлагачи позивају, а тиме ни са истакнутом повредом уставног начела јединства правног поретка. Уставни суд још једном понавља да је законодавац изричито предвидео да подносилац захтева поред доказа које мора да приложи уз захтев, прилаже и све друге доказе које поседује, а који могу бити од значаја за одлучивање по захтеву (члан 42. став 4. тачка 5) Закона), из чега, без сваке сумње, произлази да сви приложени докази служе утврђивању истине и да подлежу оцени овлашћеног службеног лица које води поступак. Коначно, с обзиром на то да предлагачи и сами прихватају оцене Уставног суда изнете у Решењу IУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године, истичући у поднетом предлогу да наравно да се одређена доказна средства могу показати као недовољна и непоуздана за потребе оспореног Закона, као и да се може прихватити да се чињеница подржављења нечије имовине, свакако, не може доказивати, примера ради, исказима странака или сведока, а посебно када се има у виду и протек времена, с обзиром на то да се враћа имовина која је била одузимана почев од 9. марта 1945. године, Уставни суд констатује да је, са уставноправног становишта, очигледно неоснован закључак изведен из претходно прихваћене оцене Уставног суда – да се „искључује читав сет других прилично поузданих доказних средстава“. Ово из разлога што су одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење), једнако као и раније важећим законом који је уређивао општи управни поступак, поред исправа, исказа сведока и изјаве странке, као доказна средства предвиђени још само увиђај и вештачење, а који се неспорно у управном поступку који се води по захтеву за враћање раније одузете имовине, по својој природи и сврси, не могу сматрати „прилично поузданим доказним средствима“.

## VI

Будући да је о уставности оспорених одредаба члана 4, члана 8. став 1, чл. 30. и 31. и члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу Уставни суд већ одлучивао, а да из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је захтев за оцењивање уставности наведених законских одредаба одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном

суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15).

На основу изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење УЗ-1/2017 од 21. априла 2022. године

**Закон о финансијској подршци породици са децом**  
(„Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС,  
51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21)  
- одредбе члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7.

Законодавац је, управо имајући у виду последице неиспуњавања родитељских дужности и по интерес детета и по општи интерес, право на родитељски додатак за новорођено дете условио испуњавањем дужности родитеља, између осталог и у погледу образовања и вакцинације претходно рођене деце (осим када је вакцинација медицински контраиндикована), иако је неспорно да користи од наведеног додатка имају и деца. Ти услови једнако важе за све родитеље, без обзира на било које њихово својство, као што и родитељске дужности према Уставу имају сви родитељи. Како је, сагласно Закону, титулар права на родитељски додатак један од родитеља, у случају када он не испуњава прописане дужности у односу на претходно рођену децу и тиме директно поступа супротно и најбољем интересу детета и општем интересу, по схватању Уставног суда, престаје и разумно оправдање и легитимни интерес друштва да се том родитељу из јавних прихода пружа наведени подстицај, чији је превасходни циљ повећање natalитета а не помоћ материјално угроженим породицама (што је сврха неких других права). Немогућност остваривања права на родитељски додатак за новорођено дете је директна последица одлуке родитеља да одбије поштовање својих уставних и законских родитељских дужности. Полазећи од свега овог и правне природе родитељског додатка, Уставни суд налази да нема основа за тврдњу да оспорене одредбе члана 25. Закона представљају било непосредни, било посредни вид дискриминације по било ком основу. Уставни суд посебно наглашава да се са уставноправног становишта не може довести у питање сразмерност прописаних услова, с обзиром на значај друштвених интереса које они изражавају (развој појединца и целог друштва и очување јавног здравља) и правну природу родитељског додатка, те имајући у виду и то да су од услова вакцинације изузета деца за коју је она медицински контраиндикована.

Стога Уставни суд сматра да нису прихватљиви наводи иницијатива да одредбе члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона нису у сагласности са уставним начелом о забрани дискриминације (члан 21. Устава) у вези са чл. 43, 58. и 69. Устава (слобода вероисповести, право на имовину и социјалну заштиту) и одредбама члана 76. Устава о забрани дискриминације националних



мањина, те одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у вези са чланом 1. Протокола 1 и члана 1. Протокола 12 уз наведену Европску конвенцију, члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, члана 2. став 2. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, члана 2. и члана 5. тачка (е) подтачка ив) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, и члана 4. ст. 1. и 2. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, које се такође односе на забрану дискриминације.

Уставни суд је неприхватљивим оценио и наводе иницијатора да је оспореним одредбама Закона повређено уставно начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава, јер се задира у материју регулисану законима који уређују основно образовање и заштиту становништва од заразних болести. Наиме, сагласно досадашњем ставу Уставног суда израженом у више одлука, на који се иницијатори позивају, уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих 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. То значи да је при уређивању једне правне области неопходно водити рачуна о међусобном утицају законских норми и правних принципа садржаних у различитим областима правног поретка и обезбедити њихову међусобну усклађеност. Како се оспореним одредбама члана 25. Закона прописују услови за остваривање права на родитељски додатак као једног од права установљеног тим законом, при чему ти услови одговарају обавезама родитеља установљеним законима у области образовања и здравствене заштите, Уставни суд не налази да прописани услови утичу на решења садржана у законима који уређују наведене области.

У односу на наводе иницијатива да оспорене одредбе уместо пружања подршке санкционишу децу која нису обухваћена обавезном имунизацијом и образовањем што је у супротности са принципом најбољег интереса детета и одредбом члана 3. став 1. Конвенције о правима детета, Уставни суд поново истиче да је право на родитељски додатак подстицајна мера за родитеље да остваре жељени број деце и да, иако је неспорно да у крајњој линији користи од тога да родитељ оствари наведено право имају и деца, титулар тог права је родитељ. С обзиром на то, право на родитељски додатак не може се довести у непосредну уставноправну везу са одредбама Конвенције о правима детета, нити се услови за остваривање тог права могу сматрати активностима које се тичу детета у смислу члана 3. став 1. те конвенције.

Како изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона о финансијској подршци породици са децом, Суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативе одбацио.

Како је одлучио о поднетим иницијативама, захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21).

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

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду су поднете две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима појединих одредаба члана 25. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 50/18).

Првом иницијативом оспорене су одредбе члана 25. ст. 1-6. Закона, према којима не може да се оствари право на родитељски додатак за новорођено дете ако неко од деце није примило све обавезне вакцине или не похађа редовно основну школу, односно предшколски припремни програм.

У иницијативи се наводе подаци из студија из 2012. и 2014. године о обухвату ромске деце вакцинацијом, предшколским образовањем и основним образовањем и истиче се да ти подаци указују на то да ће ромска деца бити несразмерно погођена условима за остваривање права на родитељски додатак у односу на децу из већинске популације и да ако једно дете у породици није вакцинисано, право се не може остварити ни за једно дете. Даље се наводи да, иако је формално титулар права на родитељски додатак мајка а изузетно отац, крајњи корисници су деца, о чијем интересу је потребно водити рачуна при анализи оспорених одредаба, јер се прописивањем оспорених услова за остваривање наведеног права санкционишу деца за пропусте својих родитеља. Указује се да начело социјалне правде подразумева посебну заштиту најугроженијих грађана, међу које несумњиво спадају деца припадници ромске националне мањине, која често нису вакцинисана зато што нису уписана у матичну књигу рођених, а основно образовање често напуштају због сиромаштва и да ће оспорене одредбе Закона несразмерно погодити управо ту децу, те уместо да посебно штите најмаргинализованију децу решења из Закона их стављају у још неповољнији положај. Такође се наводи да, иако је примарни циљ Закона повећање наталитета а не смањење

сиромаштва међу децом, искључивање најугроженијих из могућности остваривања права на родитељски додатак супротно је начелу социјалне правде из члана 1. Устава.

Уставност наведених одредаба Закона оспорена је и у односу на одредбе члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава, наводима да те уставне одредбе подразумевају да законодавац није овлашћен да допуњује и мења решења која су већ уређена законима из друге правне области, да су Законом о основном образовању и васпитању, Законом о основама система образовања и васпитања и Законом о заштити становништва од заразних болести прописане одговарајуће обавезе, одговорности и санкције за невакцинисање детета, односно нередовно похађање обавезног предшколског и основног образовања, те да не постоји оправдана потреба и легитимни циљ који би оправдао задирање оспореним одредбама у материју регулисану другим законима.

Иницијатор даље сматра да, иако су оспорене законске одредбе наизглед неутралне, не може се сматрати да је реч о мери која једнако погађа сву децу јер из уживања одређеног права искључује несразмерно велики проценат ромске деце. С тим у вези позива се на праксу Европског суда за људска права у вези са посредном дискриминацијом и наводи да би искључивање деце која се препознају по етничком критеријуму морало имати нарочито важне разлоге да би се сматрало разумним и оправданим, јер су деца на коју се оспорене одредбе односе и њихова браћа и сестре стигматизирана и означена као непожељни чланови друштва чије одрастање држава неће помагати, без обзира на тежину ситуације у којој се налазе, због чега се мере из оспорених одредба не могу оправдати у демократском друштву. Потом се наводи да чак и ако би се оспореном Закону приписала сврха коју он нема, а то је повећан обухват имунизацијом и образовањем, одабрана средства нису одговарајућа и оспорене одредбе не могу се сматрати сразмерним циљу због супротности са интересима детета, јер је циљ да дете настави са похађањем наставе а не кажњавање ускраћивањем неког другог права и додатне санкције за понашања која су већ санкционисана одговарајућим прописима. Стога су, по мишљењу иницијатора, наведене одредбе у супротности са одредбама члана 21. у вези са чл. 58. и 69. Устава, члана 76. Устава, одредбама потврђених међународних уговора које се односе на забрану дискриминације, и то са чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у вези са чланом 1. Протокола 1 уз ту конвенцију, чланом 1. Протокола 12 уз исту конвенцију, чланом 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, чланом 2. став 2. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, чланом 2. и чланом 5. тачка (е) подтачка ив) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 4. ст. 1. и 2. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. На крају, ове одредбе су оспорене и у односу на одредбу члана 3. став 1. Конвенције о правима детета, наводима да уместо пружања подршке санкционишу децу која нису обухваћена обавезном имунизацијом и образовањем и да су у супротности са принципом најбољег интереса детета.

Другом иницијативом оспорена је уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 25. ст. 1-3. Закона, које се односе на услов вакцинације деце за остваривање права на родитељски додатак. Разлози који су у суштини исти као разлози садржани у првој иницијативи, одредбе ст. 1-3. члана 25. Закона оспорене су у односу на одредбе члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава. Потом се позива на забрану дискриминације из члана 21. Устава, члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Протокола 12 уз ту конвенцију, наводи да је према пракси Европског суда за људска права поступање дискриминаторно ако нема објективно и разумно оправдање за различито поступање и с тим у вези се објашњава поступање Европског суда за људска права и домаћај члана 1. Протокола 12, те наводи да би „искључивање једне категорије деце која спадају у посебно осетљиву групу, посебно деце која се препознају по критеријуму вероисповести“ (православне) морало имати нарочито важне разлоге да би се сматрало разумним и оправданим. Истиче се да су деца на коју се оспорене одредбе односе означена као непожељни чланови друштва чије одрастање држава неће помагати, да се мере из оспореног члана 25. не могу оправдати чак и ако би се Закону приписала сврха која се не наводи у њему, а то је повећан обухват имунизацијом, јер се одабрана средства не могу сматрати сразмерним циљу због супротности са интересима детета које се кажњава због вероисповести или уверења његових родитеља, а искључивање породице из права на родитељски додатак је санкција која погађа не само невакцинисано дете већ и његову браћу и сестре, због чега не може бити речи о њеној сразмерности. Потом се поставља питање да ли је одбијање обавезне имунизације из верских разлога обухваћено чланом 9. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а на крају се позива се и на повреду члана 3. Конвенције о правима детета, из истих разлога који су наведени у првој иницијативи. По мишљењу иницијатора, оспорене одредбе су у супротности са одредбама члана 14. наведене Европске конвенције у вези са чланом 1. Протокола 1 уз ту конвенцију, са чланом 1. Протокола 12 уз исту конвенцију, чланом 3. Конвенције о правима детета и одредбама члана 1. (начело социјалне правде) и члана 21. у вези са чл. 43. 58. и 69. Устава. Предложено је и да Уставни суд обустави извршење решења заснованих на оспореним одредбама Закона.

Уставни суд је поднете иницијативе доставио Народној скупштини ради давања мишљења, па како мишљење није достављено ни у остављеном року ни по његовом протеклу, Суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15), наставио поступак у овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да је Народна скупштина 14. децембра 2017. године донела Закон о финансијској подршци породици са децом, који је објављен у „Службеном гласнику

Републике Србије“, број 113/17, од 17. децембра 2017, а примењује се од 1. јула 2018. године, као и да је након тога Народна скупштина донела Закон о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 50/18, од 29. јуна 2018. године, а примењује се такође од 1. јула 2018. године. Суд је такође констатовао да је након подношења иницијатива оспорени Закон у два наврата мењан и допуњаван, да су измене и допуне објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 66/21 и број 130/21 и да је Законом о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, број 66/21), између осталог, промењен и оспорени члан 25. Међутим, иако је формално члан 25. измењен у целисти, Уставни суд је констатовао да су оспорене одредбе ст. 1, 4. и 5. члана 25. (којима су били прописани услови за остваривање права на родитељски додатак) у истоветном тексту садржане и у важећем члану 25. Закона, али као одредбе ст. 1, 5. и 6, док су остале оспорене одредбе (којима је био уређен начин провере испуњености прописаних услова) сада постале одредбе ст. 2, 3. и 7. са незнатно другачијом садржином.

Како се иницијативама заправо доводе у питање уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима услова за остваривање права на родитељски додатак који су у истоветном тексту садржани и у одредбама важећег члана 25. Закона, Уставни суд је у разматрању спорног законског решења као оспорене одредбе разматрао важеће одредбе члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона.

Оспореним и другим релевантним одредбама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, др. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21) прописано је: да се финансијска подршка породици са децом, у смислу овог закона, додељује ради побољшања услова за задовољавање основних потреба деце, усклађивања рада и родитељства, посебног подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце, побољшања материјалног положаја породица са децом, породица са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом и породица са децом без родитељског старања (члан 1. став 2.); да право на финансијску подршку породици са децом, у смислу овог закона, између осталог, јесте родитељски додатак и да права из става 1. тач. 1) до 7) овог члана јесу права од општег интереса и о њиховом обезбеђивању стара се Република Србија (члан 11. став 1. тачка 3) и став 2; да родитељски додатак остварује мајка за прво, друго, треће и четврто дете, под условом да је држављанин Републике Србије и да има пребивалиште у Републици Србији, да право из става 1. овог члана може остварити и мајка која је страни држављанин и има статус стално настањеног странца под условом да је дете рођено на територији Републике Србије, да изузетно, ако мајка која има троје деце у следећем порођају роди двоје или више деце, оствариће право на родитељски додатак и за свако рођено дете у том порођају, да изузетно од става 1. овог члана право на родитељски додатак може остварити мајка и за пето дете по реду рођења уколико је неко од

деце, претходног реда рођења, које је живорођено умрло непосредно по рођењу и за њега није остварено право на родитељски додатак, да право из ст. 1. и 2. 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, старатељску породицу или дата на усвојење, и која није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења, да ће се право из ст. 1. и 2. овог члана изузетно признати и уколико је дете претходног реда рођења смештено у установу због потребе континуиране здравствене заштите и неге, а по претходно прибављеном мишљењу министарства надлежног за финансијску подршку породици са децом, да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1–7. овог члана, може остварити и отац детета, уколико је мајка детета страни држављанин, није жива, напустила је дете, лишена је родитељског права, или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету и да се родитељски додатак увећава за паушал за набавку опреме за дете (члан 22. ст. 1-4, 6, 7, 9. и 11.); да се родитељски додатак за прво дете рођено 1. јануара 2022. године и касније утврђује у висини од 300.000,00 динара и исплаћује се једнократно, да се родитељски додатак за друго дете рођено 1. јула 2018. године и касније утврђује у висини од 240.000,00 динара и исплаћује се у 24 једнаке месечне рате по 10.000,00 динара, да се родитељски додатак за треће дете рођено 1. јула 2018. године и касније утврђује у висини од 1.440.000,00 динара и исплаћује се у 120 једнаких месечних рата по 12.000,00 динара, да се родитељски додатак за четврто дете рођено 1. јула 2018. године и касније утврђује у висини од 2.160.000,00 динара и исплаћује се у 120 једнаких месечних рата по 18.000,00 динара, да се износ родитељског додатка за децу из члана 22. ст. 3. и 4. овог закона исплаћује у износу утврђеном за четврто дете, да паушал за набавку опреме за дете, из члана 22. став 10. овог закона, за децу рођену 1. јула 2018. године и касније и који се исплаћује заједно са једнократним износом родитељског додатка за прво дете, односно првом ратом родитељског додатка за друго, треће и четврто дете износи 5.000,00 динара, да се родитељски додатак утврђен у ст. 1-4. овог члана и паушал за набавку опреме за дете из става 6. овог члана, усклађују 1. јануара и 1. јула, почев од 2019. године, на основу података републичког органа надлежног за послове статистике, са кретањем индекса потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци, а њихов номинални износ утврђује решењем министар надлежан за финансијску подршку породици са децом, да се висина родитељског додатка утврђује у односу на дан рођења детета, да захтев за остваривање права на родитељски додатак подноси мајка, односно отац детета одмах након рођења у здравственој установи у којој је дете рођено, или директно надлежном органу најкасније до навршених годину дана живота детета (члан 23.); да уколико у току исплате права на родитељски додатак која се врши у месечним ратама корисник права напусти дете или умре, прекида се даља исплата права до одлуке министарства надлежног за финансијску подршку породици са децом, да уколико у току исплате права на родитељски додатак која се врши у месечним ратама дете

умре, прекида се даља исплата права, да изузетно од става 2. овог члана за треће и четврто дете које је умрло у току исплате права врши се исплата једнократног износа од 200.000,00 динара, да се једнократни износ из става 3. овог члана усклађује 1. јануара и 1. јула, почев од 2019. године, на основу података републичког органа надлежног за послове статистике, са кретањем индекса потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци, а његов номинални износ утврђује решењем министар надлежан за финансијску подршку породици са децом, да уколико у току исплате права на родитељски додатак која се врши у месечним ратама дође до развода брака или престанка ванбрачне заједнице, прекида се даља исплата права до одлуке министарства надлежног за финансијску подршку породици са децом, да уколико се у току исплате права на родитељски додатак која се врши у месечним ратама утврди да деца нису вакцинисана у складу са прописима у области здравствене заштите Републике Србије, или да дете не живи на територији Републике Србије, или да деца предшколског узраста не похађају припремни предшколски програм у оквиру система предшколског васпитања и образовања на територији Републике Србије или да се деца основношколског узраста не школују у оквиру система основношколског образовања Републике Србије и редовно не похађају наставу на територији Републике Србије, прекида се даља исплата права до одлуке министарства надлежног за финансијску подршку породици са децом, да Министарство надлежно за финансијску подршку породици са децом одлуку о даљој исплати права из ст. 1. и 5-9. овог члана доноси у року од 15 дана од дана достављања предмета (члан 24.).

Одредбама оспореног члана 25. Закона прописано је: да се родитељски додатак не може остварити ако новорођено дете мајке за које се подноси захтев и њена деца претходног реда рођења нису вакцинисана у складу са прописима у области здравствене заштите Републике Србије (став 1.); да се чињеница да је дете вакцинисано у складу са прописима у области здравствене заштите Републике Србије утврђује на основу изјаве подносиоца захтева и података садржаних у евиденцији о имунизацији која се води код надлежног здравственог органа (став 2.); да се чињеница да је дете вакцинисано у складу са прописима у области здравствене заштите Републике Србије проверава једном годишње на основу података садржаних у евиденцији о имунизацији која се води код надлежног здравственог органа (став 3.); да подносилац захтева, у захтеву за остваривање права на родитељски додатак, може дати сагласност за проверу података који су садржани у евиденцији о имунизацији која се води код надлежног здравственог органа, а у супротном дужан је да податке о имунизацији надлежном органу који води поступак достави лично (став 4.); да родитељски додатак може остварити мајка чија деца предшколског узраста живе на територији Републике Србије и похађају припремни предшколски програм у оквиру система предшколског васпитања и образовања на територији Републике Србије (став 5.); да родитељски додатак може остварити мајка чија деца основношколског узраста живе на територији Републике Србије и школују се и редовно похађају наставу

у оквиру система основношколског образовања Републике Србије (став 6.); да се чињеница да дете похађа припремни предшколски програм у оквиру система предшколског васпитања и образовања Републике Србије и редовно похађа основну школу у оквиру система основношколског образовања Републике Србије, на територији Републике Србије утврђује на основу изјаве подносиоца захтева, а надлежни орган проверава податке по службеној дужности, најмање једном годишње, са одговарајућом предшколском уставном, односно основном школом (став 7.); да се родитељски додатак не може остварити ако родитељ који подноси захтев и дете за које се остварује право, у моменту подношења захтева живе у иностранству (став 8.); да родитељски додатак не може остварити мајка која је страни држављанин уколико је у земљи, чији је држављанин, остварила исто или слично право за дете за које је поднет захтев (став 9.).

### III

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је затражена оцена уставности оспорених одредаба Закона и другим релевантним одредбама, утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); 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, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1-3.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58.); да свако има право да слободно одлучи о рађању



деце и 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 родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом (члан 65.); 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 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, да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом, да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом, да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са законом, да се фондови социјалног осигурања оснивају у складу са законом (члан 69.); да се припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита, да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини и да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (члан 76.); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194.).

#### IV

Из одредаба оспореног Закона следи да је право на родитељски додатак посебно право чији је титулар мајка новорођеног детета, а само под одређеним условима то може бити и отац детета. Наведено право остварује се у новчаном износу, за прво, друго, треће и четврто дете, изузетно и пето, при чему су износи и начин исплате различити. Наиме, за прво дете додатак износи 100.000 динара и само у том случају исплата се врши једнократно. За друго дете додатак износи 240.000,00 динара а исплаћује се у 24 једнаке месечне рате по 10.000,00 динара, за треће дете додатак је 1.440.000,00 динара

и исплаћује се у 120 једнаких месечних рата по 12.000,00 динара, а за четврто дете додатак је 2.160.000,00 динара и исплаћује се у 120 једнаких месечних рата по 18.000,00 динара. Прописани износи се два пута годишње (1. јануара и 1. јула) усклађују са кретањем индекса потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци. Право на родитељски додатак остварује мајка која непосредно брине о детету за које је поднела захтев за додатак, под одређеним условима. Услови су да деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите (изузетно право се може признати уколико је дете смештено у установу због потребе континуиране здравствене заштите и неге), хранитељску или старатељску породицу или дата на усвојење, као и да мајка није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења. Ако је мајка детета страни држављанин, није жива, напустила је дете, лишена је родитељског права, или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету, право на родитељски додатак може остварити и отац детета ако испуњава прописане услове. Поред тога, према оспореним одредбама члана 25. Закона, родитељски додатак не може се остварити ни ако новорођено дете или деца претходног реда рођења нису вакцинисана у складу са прописима у области здравствене заштите Републике Србије, као ни ако деца предшколског узраста не похађају припремни предшколски програм у оквиру система предшколског васпитања и образовања, односно ако деца основношколског узраста не похађају редовно наставу у оквиру система основношколског образовања Републике Србије.

Разматрајући оспорене одредбе члана 25. Закона у оквиру навода и разлога иницијатива, Уставни суд је пошао од циља који се жели постићи установљавањем права на родитељски додатак. Уставни суд је најпре констатовао да се средства за остваривање наведеног права обезбеђују из буџета Републике Србије и да право није условљено уплатом доприноса за обавезно социјално осигурање, нити пак имовинским статусом, већ то право мајкама (изузетно очевима) припада без обзира на висину прихода и имовину коју поседују оне и чланови њихове породице. Будући да за остваривање права није прописан имовински цензус и да се за свако следеће новорођено дете износ додатка увећава, Уставни суд налази да је очигледно да родитељски додатак по својој природи не представља меру социјалне заштите засновану на одредби члана 69. став 1. Устава, чија би сврха била помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварање услова за задовољавање основних животних потреба, односно смањење сиромаштва. Из садржине одредаба Закона које уређују право на родитељски додатак очигледно је да је то мера чији је циљ превасходно посебан подстицај и подршка родитељима да остваре жељени број деце, наведен у одредби члана 1. став 2. тачка 3) Закона. То је, дакле, мера подршке породици, утемељена на одредби члана 66. став 1. Устава, према којој породица, мајка, самохрани родитељ и дете уживају посебну заштиту, у складу са законом, усмерена превасходно на то да се подстакне наталитет, те је стога она и инструмент популационе политике, утемељен на одредби члана 63. став 2. Устава, према којој Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе.

Имајући у виду да је уставотворац препустио законодавцу уређивање облика подршке и заштите породице и мајке, као и мера популационе политике, Уставни суд даље констатује да је законодавац слободан да законом уређује врсте права, као и услове за њихово остваривање. Услови за остваривање права на родитељски додатак садржани су не само у оспореним одредбама члана 25, већ и у одредби члана 22. став 6. Закона, која поднетим иницијативама није оспорена. Према одредби члана 22. став 6. Закона, право на родитељски додатак има мајка која непосредно брине о детету за које је поднела захтев за остваривање права и чија деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите, хранитељску или старатељску породицу или дата на усвојење, и која није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења (исти услови важе и за оца). Полазећи од прописаних услова, оспорених и неоспорених, Уставни суд налази да је очигледно да сви услови за остваривање права на родитељски додатак проистичу из дужности родитеља према деци, утемељених у одредбама Устава којима је утврђено да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу (члан 65. став 1.), да свако има право на образовање и да је основно образовање обавезно и бесплатно (члан 71. ст. 1. и 2.), да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља (члан 68. став 1.), те да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, а права детета и њихова заштита уређују се законом (члан 64. ст. 1. и 5. Устава). Уставни суд такође констатује да је, према одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11-др. закон и 6/15), родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67.). С обзиром на наведено, Уставни суд сматра да је у конкретном случају циљ законодавца да подстакне родитеље да остваре жељени број деце, уз поштовање општег интереса и најбољег интереса детета у испуњавању дужности родитеља.

С тим у вези, Уставни суд примећује да, иако је основно образовање сагласно Уставу обавезно, према подацима садржаним у Националном извештају о инклузивном образовању за период од 2015. до 2018. године (издавач Министарство просвете, науке и технолошког развоја), у периоду 2014-2017. година постојала је тенденција смањивања обухвата деце обавезним основним образовањем (са 97,55% у 2014. години на 95,54% у 2017. години); у 2017. години чак 4,5% популације одговарајућег узраста није било обухваћено обавезним образовањем, док 5,5% оних који су похађали основно образовање није завршило овај ниво образовања (у односу на 3,5% за 2014. годину). Разлози непохађања, односно напуштања школе су вишеструки, а последице се одражавају не само на индивидуалном плану (смањена могућност запошљавања, живот од социјалне помоћи на друштвеним маргинама), већ и на друштвеном и економском плану, и то на образовни ниво становништва, стопу незапослености на националном и локалном нивоу, издвајања из буџета за социјална давања, пораст преступничког понашања, развој привреде и економије. Питање образовања није, дакле,

само лична ствар појединца, већ је то питање од општег друштвеног интереса, па је тако и одредбом члана 2. став 1. Закона о основном образовању и васпитању („Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон, 10/19 и 129/21) превиђено да је основно образовање и васпитање делатност од непосредног друштвеног интереса.

Општим друштвеним интересом обухваћено је и спречавање, сузбијање и гашење епидемија заразних болести и спровођење програма за спречавање, сузбијање, одстрањивање и искорењивање заразних болести (члан 17. став 1. тач. 4. и 5. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 25/19)), при чему је имунизација превентивна мера здравствене заштите која се, према утврђеном програму, предузима у циљу заштите становништва у целини од одређених заразних болести, а као једна од области деловања јавног здравља (члан 5. тачка 2. и члан 7. тачка 5. Закона о јавном здрављу („Службени гласник РС“, бр. 15/16)). Законом о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, бр. 15/16, 68/20 и 136/20) одређене су заразне болести које угрожавају здравље становништва Републике Србије и чије спречавање и сузбијање је од општег интереса за Републику Србију. Тим законом прописана је обавезна имунизација лица одређеног узраста (деце) против неколико заразних болести, коју родитељ, односно старатељ не може да одбије, осим у случају постојања медицинске привремене или трајне контраиндикације коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или стручни тим за контраиндикације (члан 32. ст. 2. и 3.).

Уставни суд подсећа да је у предмету IУз-48/2016 одлучивао о уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 32. ст. 2. и 3. Закона о заштити становништва од заразних болести, те да је донео Решење од 26. октобра 2017. године о одбацивању поднетих иницијатива, будући да је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање њихове неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима. У наведеном Решењу Уставни суд је, између осталог, указао да, према подацима Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић – Батут“, вакцинација према календару имунизације бележи у 2015. години најнижи обухват у последњих десет година, чиме се повећава ризик поновних епидемија заразних болести које су деценијама уназад биле спречене имунизацијом, будући да је за спречавање појаве епидемије потребно достићи висок степен колективног имунитета, који подразумева да је више од 95% одређене популације вакцинисано против тих болести. Такође, у Извештају о спроведеној имунизацији на територији Републике Србије у 2018. години истог института наведено је да „пад обухвата одређеним вакцинама у циљним популационим групама, нагомилавање осетљиве популације, део популације ван здравственог система, чини колективни имунитет неадекватним уз ризик поред спорадичног за епидемијско јављање“. Према Конвенцији о правима детета (Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97)), сва деца

имају право на уживање највишег остваривог здравственог стандарда, а државе имају обавезу да ни једном детету не буде ускраћено право на такву здравствену заштиту, као и да предузимају одговарајуће мере за смањење смртности деце, сузбијање болести и развој превентивне здравствене заштите (члан 24.). С тим у вези, Уставни суд указује да је Европски суд за људска права у пресуди Великог већа *Vavříčka и други против Чешке Републике*, од 8. априла 2021. године, представке бр. 47621 и др. изнео становиште према коме се може сматрати да је здравствена политика обавезне имунизација деце, у условима када политика добровољне имунизације није довољна да би се обезбедио и одржао одговарајући ниво заштите од озбиљних болести (имунитет крда), у складу са најбољим интересима деце (став 288.).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд сматра да је законодавац, управо имајући у виду последице неиспуњавања родитељских дужности и по интерес детета и по општи интерес, право на родитељски додатак за новорођено дете условио испуњавањем дужности родитеља, између осталог и у погледу образовања и вакцинације претходно рођене деце (осим када је вакцинација медицински контраиндикована), иако је неспорно да користи од наведеног додатка имају и деца. Ти услови једнако важе за све родитеље, без обзира на било које њихово својство, као што и родитељске дужности према Уставу имају сви родитељи. Како је, сагласно Закону, титулар права на родитељски додатак један од родитеља, у случају када он не испуњава прописане дужности у односу на претходно рођену децу и тиме директно поступа супротно и најбољем интересу детета и општем интересу, по схватању Уставног суда, престаје и разумно оправдање и легитимни интерес друштва да се том родитељу из јавних прихода пружа наведени подстицај, чији је превасходни циљ повећање natalитета а не помоћ материјално угроженим породицама (што је сврха неких других права). Немогућност остваривања права на родитељски додатак за новорођено дете је директна последица одлуке родитеља да одбије поштовање својих уставних и законских родитељских дужности. Као титулар наведеног права, последице непоштовања својих законских обавеза сноси, дакле, директно родитељ (јер је он одговоран за добробит своје деце), који не може да очекује овај вид подршке друштва будући да не поступа у складу са најбољим интересом детета и општим интересом. Полазећи од правне природе родитељског додатка и свега претходно изложеног, Уставни суд налази да нема основа за тврдњу да оспорене одредбе члана 25. Закона представљају било непосредни, било посредни вид дискриминације по било ком основу. Уставни суд посебно наглашава да се са уставноправног становишта не може довести у питање сразмерност прописаних услова, с обзиром на значај друштвених интереса које они изражавају (развој појединца и целог друштва и очување јавног здравља) и правну природу родитељског додатка, те имајући у виду и то да су од услова вакцинације изузета деца за коју је она медицински контраиндикована.

Сагласно свему изнетом, за Уставни суд нису прихватљиви наводи иницијатива да одредбе члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона нису у сагласности са

уставним начелом о забрани дискриминације (члан 21. Устава) у вези са чл. 43, 58. и 69. Устава (слобода вероисповести, право на имовину и социјалну заштиту) и одредбама члана 76. Устава о забрани дискриминације националних мањина, те одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у вези са чланом 1. Протокола 1 и члана 1. Протокола 12 уз наведену Европску конвенцију, члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, члана 2. став 2. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, члана 2. и члана 5. тачка (е) подтачка ив) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, и члана 4. ст. 1. и 2. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, које се такође односе на забрану дискриминације.

Поводом навода иницијатора који се односе на повреду члана 1. Устава, Уставни суд указује да се уставност законских решења не може оспоравати нити ценити самостално у односу на наведену уставну одредбу, будући да она дефинише државу Србију, одређује њен карактер и основне принципе на којима је заснована, а да се ти принципи конкретизују даљим уставним одредбама. На начелу социјалне правде, на чију повреду се позивају иницијатори, утемељен је низ права садржаних у делу Устава о људским и мањинским правима и слободама, а уставност законских решења разматра се у односу на конкретна зајемчена права.

Уставни суд је неприхватљивим оценио и наводе иницијатора да је оспореним одредбама Закона повређено уставно начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава, јер се задире у материју регулисану законима који уређују основно образовање и заштиту становништва од заразних болести. Наиме, сагласно досадашњем ставу Уставног суда израженом у више одлука, на који се иницијатори позивају, уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих 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. То значи да је при уређивању једне правне области неопходно водити рачуна о међусобном утицају законских норми и правних принципа садржаних у различитим областима правног поретка и обезбедити њихову међусобну усклађеност. Како се оспореним одредбама члана 25. Закона прописују услови за остваривање права на родитељски додатак као једног од права установљеног тим законом, при чему ти услови одговарају обавезама родитеља установљеним законима у области образовања и здравствене заштите, Уставни суд налази да прописани услови ни на који начин не утичу на решења садржана у законима који уређују наведене области.

У односу на наводе иницијатива да оспорене одредбе уместо пружања подршке санкционишу децу која нису обухваћена обавезном имунизацијом и образовањем што је у супротности са принципом најбољег интереса детета и одредбом члана 3. став 1. Конвенције о правима детета, према којој у свим активностима које се тичу деце, без обзира на то да ли их предузимају јавне

или приватне институције социјалног старања, судови, административни органи или законодавна тела, најбољи интереси детета биће од првенственог значаја, Уставни суд поново истиче да је право на родитељски додатак подстицајна мера за родитеље да остваре жељени број деце и да, иако је неспорно да у крајњој линији користи од тога да родитељ оствари наведено право имају и деца, титулар тог права је родитељ. С обзиром на то, право на родитељски додатак не може се довести у непосредну уставноправну везу са одредбама Конвенције о правима детета, нити се услови за остваривање тог права могу сматрати активностима које се тичу детета у смислу члана 3. став 1. те конвенције.

Имајући у виду све изложено, 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 одредаба члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона о финансијској подршци породици са децом наведеног у изреци, па је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, решио као у тачки 1. изреке.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом је одбацио, решавајући као у тачки 2. изреке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу свега 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.

Решење IУз-229/2018 од 21. априла 2022. године („Службени гласник РС”, број 66/22)

*\* Поводом Решења IУз-229/2018 од 21. априла 2022. године, судије Уставног суда др Тамаш Корхец (Korhecz Tamás) и др Тијана Шурлан издвојили су несагласна мишљења која су објављена заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије”, број 66/22, а која се објављују 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 односу на Решење Уставног суда број IУз-229/2018

Уставни суд, на седници одржаној 21. априла 2022. године, у предмету IУз – 229/2018, већином гласова донео је Решење са којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 25. ст. 1 - 3. и ст. 5-7. Закона о финансијској подршци породици са децом.

Не могу да се сложим са Решењем Суда пошто сматрам да је Уставни суд на основу иницијатива требао да покрене поступак за оцену уставно-

сти оспорених одредби Закона. Основно уставно-правно питање на које је Уставни суд требао да да одговор у овом предмету јесте, да ли је законско решење којим се онемогућује да неки родитељи остваре своје законско право на родитељски додатак због неизвршавања неких својих законом прописаних обавеза (имуцизација и школовање деце) у складу са Уставом?

Међутим пре анализе овог питања, потребно је да се кратко осврнем на неке одлуке Уставног суда које су донете у вези уставности појединих одредби Закона о финансијској подршци породици са децом.

### ОСВРТ НА ПРАКСУ СТАВОВЕ УСТАВНОГ СУДА У ВЕЗИ ЗАКОНА О ФИНАНСИЈСКОЈ ПОДРШЦИ ПОРОДИЦИ СА ДЕЦОМ

Као судија, већ више од пет година учествујем у раду Уставног суда. У овом периоду, у поступцима нормативне контроле уставности закона, Уставни суд је највише расправљао, и донео највећи број утврђујућих одлука управо у вези иницијатива са којима су оспорене поједине одредбе Закона о финансијској подршци породици са децом (2017). У вези разних иницијатива, крајем 2020. и у 2021. години Уставни суд донео је три одлуке са којима је утврдио да поједине одредбе овог закона нису сагласне са Уставом. То су одлуке IУз-216/18 од 3. децембра 2020. године, IУз-247/18 од 17. децембра 2020. године, IУз-266/2017 од 15 априла 2021. године. Поред ових одлука, Уставни суд је донео и решење IУз-299/2018 од 10. марта 2022. године са којим је покренуо поступак за одлучивање о уставности одредбе члана 17. Закона.

Иако је Закон о финансијској подршци породици са децом по много чему значајан и користан закон у нашем правном систему, са којим су утврђена разна права и погодности породицама са децом, све у циљу подршке породицама и побољшања наталитета у Србији, не сматрам да је Уставни суд погрешно када је вршећи своју уставну функцију утврдио неуставност појединих одредби овог закона. Управо обрнуто, преко наших интервенција указали смо законодавцу на потребу и значај тога да се законом утврђена права морају обезбедити разним категоријама корисника без дискриминације, и у складу са већ изграђеним системом права и обавеза у правном поретку. Наша улога јесте, да будемо ревни и пажљиви кочничари локомотиве, да спречимо искакање локомотиве из шина у ситуацијама када се локомотива залети, не водећи рачуна о стању пруге, и основним правилима „физике“, заправо, о темељима нашег правног поретка. Иако сам подржао све наше, горе цитиране одлуке, на овом месту, не могу а да не приметим, да је Уставни суд пропустио да обједини иницијативе са којима су оспорене разне одредбе овог Закона у један предмет, односно да одржи јавну расправу у вези уставно-правних питања која се постављају у иницијативама. Саслушањем афирмисаних и признатих експерата из области социјалних права, судије Уставног суда могле су да шире и темељније сагледају различите аспекте спорних уставно-правних питања, док би јединствена одлука у овим предметима могла да целовитије изрази ставове Уставног суда о спорним уставно-правним питањима.



Без обзира на овај, сада већ непоправљиви пропуст, мишљења сам да је на овом месту потребно сумирати резоновање Уставног суда, на основу које су поједине одредбе Закона о финансијској подршци породица са децом раније проглашена неуставним.

**У одлуци ПУз - 216/18 од 3. децембра 2020. године** Уставни суд је утврдио неуставност одредбе члана 17. став 2. и одредаба члана 18. ст. 2, 4. и 6. пошто „се одредбом члана 17. став 2, а последично и одредбама члана 18. ст. 2, 4. и 6. Закона, њољопривредне осигуранице стављају у неједнак положај у погледу услова за остваривање права на остале накнаде по основу рођења и неке дејешта и посебне неке дејешта у односу на друге кориснике тога права, а да овако разликовање, према оцени Суда, нема објективној и разумној оправдања, нији се њиме тежи одређеном легишимном циљу.“

**У одлуци ПУз - 247/18 од 17. децембра 2020. године** Уставни суд је утврдио неуставност дела одредбе члана 14. став 8. Закона којом је законска гаранција у вези минималне висине накнаде зараде за време породилског одсуства везана за најмање шест најнижих основица на које су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде. Уставни суд је оценио „да зајосленима за које код надлежној органа није евидентирано најмање шест најнижих основица на које су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, није обезбеђена посебна подршка и заштита мајке пре и после порођаја, зајемчена одредбом члана 66. став 2. Устава и одредбом члана 6. став 2. Конвенције, те да оваква законска одредба ограничава суштину зајемченој права из члана 66. став 2. Устава, на начин супротиван ставу 3. члана 20. Устава.“ Приликом овакве оцене Уставни суд је посебно имао у виду и то „да накнада зараде зајосленом који је привремено сиречен за са рад збој болести, као и накнада зараде за време одсуства са рада збој одржавања прудноће, које се ислаћују на терет средстава фонда за здравствено осигурање, не моју бити ниже од минималне зараде, без обзира на преходни стаж осигурања, односно број основица на које су плаћени доприноси.“ Према томе, наведено законско решење, осим што омогућује да се неким категоријама запослених износ накнаде за време породилског одсуства буде толико ниска да се са тиме ограничава суштина уставног права, овакво решење ставља мајке на породилском одсуству у неповољнији положај у односу на друге запослене, који одсуствују са посла збој болести.

**У одлуци ПУз - 266/2017 од 15 априла 2021. године** Уставни суд утврдио је неуставност одредбе члана 12. став 7. Закона према којој се право на накнаду зараде, односно накнаду плате за време одсуства са рада (ради посебне неге детета) не може остварити за дете (за које је остварено право на додатак за помоћ и негу другог лица). Уставни суд је најпре утврдио да је законодавац оспореном одредбом поистоветио титулара права из радног односа и титулара права из области социјалне заштите, иако су у питању потпуно одвојена права која се стичу по различитим основима и имају различите титуларе. Уставни суд је утврдио и то да се на овај начин ограничава једно право из радног односа, уређено Законом о раду и то одредбом Закона о финансијској подршци породици са децом. Овај Закона,

са обзиром на предмет уређивања никако нема карактер посебног закона којим се уређују права по основу рада, а у смислу члана 1. став 1. Закона о раду. Из свега наведеног, Уставни суд је утврдио повреду начела о јединству правног поретка из члана 4. став 1. пошто је оспореном одредбом Закона о финансијској подршци породицама са децом уређено питање права из радног односа и по основу рада која је системски уређена одговарајућим системским законима.

**На крају, у решењу IУз-299/2018 од 10. марта 2022., којим је покренут поступак за оцену уставности одредбе члана 17. став 4. Закона,** која одредба у погледу трајања права на накнаду у случају рођења трећег и сваког следећег детета прави разлику између мајке предузетнице и мајке у статусу запослених. Уставни суд је у наведеном решењу констатовао да оба права за предмет имају новчану накнаду у месечном износу, да су корисници оба права мајке које су пре рођења детета биле радно ангажоване и да се обе накнаде остварују услед спречености за рад због рођења и неге детета. Оба права остварују се на основу плаћених доприноса за обавезно социјално осигурање у прописаном (истом) периоду и од износа основица на које су плаћени доприноси зависи висина накнаде, при чему се обе накнаде исплаћују из средстава буџета Републике Србије. Уставни суд сматра спорним питање да је према члану 17. став 4. Закона прописано је да се право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на ред рођења детета, док према Закону о раду запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, па сагласно томе у наведеним случајевима и право на накнаду зараде остварује у трајању од две године.

Ако сумирамо ставове Уставног суда изражених у четири, горе цитиране одлуке онда можемо закључити да су оспорене одредбе касиране, односно да је поступак у односу на њих покренут, због стављања у различит, неповољнији положај појединих категорија корисника права без довољно оправданог разлога (члан 21. Устава), или због тога јер су оспореним законским одредбама мењане и допуњаване одредбе системских закона, без овлашћења у тим законима, с чиме је повређено начело устава о јединству правног поретка из (члан 4. Устава).

#### О КОНКРЕТНОМ ПРЕДМЕТУ, О КОНКРЕТНИМ РЕЗОНИМА У ПРИЛОГ ПОКРЕТАЊА ПОСТПКА

У овом предмету иницијатори мање више по истим основама, и сличним резонувањем оспоравају одредбе члана 25. Закона о финансијској подршци породици са децом (у даљем тексту ЗФППД). Тврде да одредбе посредно дискриминишу једну групу људи на основу личног (етничког) својства, Роме, пошто одредбе на основу којих се ускраћује родитељски додатак, доводе у неравноправан и неповољан положај пре свега родитеље Роме, да те

мере нису оправдане и пропорционалне, односно да се са овим одредбама повређује начело Устава о јединству правног поретка, пошто се супротно циљевима и предмету регулисања ЗФППД, овим одредбама се регулише материја која је уређена другим системским законима целовито.

Сматрам да су наведени аргументи иницијатора, у оба случаја довољни да се покрене поступак за утврђивање уставности ових законских решења.

### ДИСКРИМИНАЦИЈА РОДИТЕЉА РОМА И СРЕЗМЕРНОСТ ПРОПИСАНИХ МЕРА

Иницијатори наводе, на основу званичних података, као и резултата научних истраживања да је Ромска популација у значајној мери, знатно изнад просека, погођена оспореним одредбама ЗФППД. Према оспореним одредбама пуна вакцинација сваког детета (са обавезним вакцинама) у породици, као и похађање предшколског и обавезног школског образовања сваког детета у породици представља услов да се користи родитељски додатак за било које рођено дете у породици. Иницијатори наводе да ова ограничења доводе родитеље Роме и значајно већој мери у ситуацију да им се ускрати право на родитељски додатак у односу на остале родитеље, те као таква индиректно ставља у неповољнији положај Роме у односу на осталу популацију. Осим тога, иницијатори наводе да за овакво разликовање не постоји валидно оправдање и да оно није сразмерно. У решењу Уставног суда нема одговора на наводе иницијативе. У образложењу решења, Уставни суд уопште не разматра наводе о томе да се родитељима Ромима спорним одредбама ускраћује уживање права, пошто родитељи Роми у великом проценту не извршавају своје законске обавезе у погледу обавезне вакцинације своје деце, односно у вези похађања обавезног васпитања и образовања своје деце. Уставни суд на све ове наводе одговара формално и лапидарно, наводећи да се ограничења из члана 25. „важе за све родитеље, без обзира на било које њихово својство, као што и родитељске дужности према Уставу имају сви родитељи.“ (Део 4. пасус 7. Решења). Стиче се утисак, да су аргументи иницијатора, просто ирелевантни за Уставни суд, и да дискриминација и не може постојати ако је једна одредба *prima facie* етнички неутрална без обзира на последице које производи (*sic*). Наравно, свестан сам тога, да чак и ако се прихвати као чињеница да решење непропорционално погађа припаднике једне етничке групе, исто разликовање може бити оправдано ако постоји оправдани циљ - јавни интерес, и ако је мера повезана са тим циљем и сразмерна, односно да је нужна за остварење тог циља, и не може се остварити блажом мером, која мање погађа припаднике етничке групе.

Не спорим да постоји јавни интерес, односно оправдан и легитиман циљ за прописивање ограничења из члана 25. ЗФППД, али да исти није сразмеран, односно да се легитимни циљ могао постићи и мерама која су блажа, односно мање задиру у наведена права. Одговарајућа имунизација деце, као и похађање обавезног васпитања и образовања деце неспорно представља

јавни интерес друштва и државе, преко ових мера остварује се заштита здравља становништва као и подизање нивоа опште културе друштва. У образложењу Решења Уставног суда, у делу 4, на четири странице се наводе разлози са којима се оправдава постојање општег (друштвеног) интереса, легитимног циља који оправдавају ограничења из члана 25. ЗФППД. Лично се могу сложити са изнетим аргументима, али са њима се не оправдава постојање сразмерности између мера ограничења и наведених циљева. Стиче се утисак да постојање неспорног јавног интереса оправдава сваку меру ограничења (условљавање права) и да није потребно спровести тест сразмерности, односно није потребно ни размотрити да ли се легитимни циљ може постићи мањим задирањем у права појединца. Поново, Уставни суд одговара на наводе иницијатора формално и кратко *“да се са уставно-јавној сјановишћиа не може довести у јишћиање сразмерности јройисаних услова, са обзиром на значај друшћивених инћереса које они изражавају...”* (Део 4. пасус 7. Решења). Мислим да је овако изражен став погрешан, пошто из њега следи закључак да у случају постојања снажног друштвеног интереса, сразмерност мере, разматрање могућности мањег задирања у права (са којим се обезбеђује остваривање јавног интереса) и не може поставити. У конкретном случају, несразмерност ограничења може се препознати, прво у томе, да родитељски додатак ће бити ускраћен у свим ситуацијама, када је наведене законске обавезе родитељ прекршио, не само у односу на дете за које тражи родитељски додатак, него и за сву раније рођену децу. Другим речима, пропусти родитеља у прошлости доводе до ускраћивања права у садашњости, чак и у случају, да је родитељ испунио своје обавезе у односу на дете за које тражи родитељски додатак. На овај начин, ова мера је усмерена не само на промену понашања родитеља у јавном интересу, него и на просту репресију, због ранијих пропуста, таква мера тешко се може сматрати сразмерном и неопходном. Као друго, наведеним законским решењем, право се ускраћује у целости, те законско решење не омогућује делимично ускраћивање права, или исплату родитељског додатак у мањем износу. Надаље, за оцену сразмерности и оправданости ових мера, посебан значај има и чињеница да за родитељу који не изврше своје законске обавезе у вези обавезне вакцинације деце, односно похађања обавезног васпитања и образовања подлежу прекршајној одговорности. Према томе, одредбама ЗФППД, додатно се санкционише понашање родитеља која је већ санкционисана путем закона из одговарајуће области, што поново указује на постојање несразмерности.

## ПОВРЕДА УСТАНОГ НАЧЕЛА О ЈЕДИНСТВУ ПРАВНОГ ПОРЕТКА

Као што је то и раније наведено, иницијатори сматрају да се чланом 25. ЗФППД супротно начелу јединства правног поретка, уређују и допуњују питања која су уређена системским законима из области заштите становништва од заразних болести и образовања. Као што су на то правилно указали и иницијатори, а то се наводи и у самом решењу, начело о јединству правног

поретка из члана 4. став 1. Устава „начелно искључује могућности да се законом којим се уређује једна њравна област моју мењати, односно доуиуавати и јоједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга њравна област“, осим, (то бих додао у складу са судском праксом Уставног суда) ако је таква могућност прописана у закону којим се та област системски уређује. ЗФППД, у члану 1. тачно утврђује шта је предмет уређивања овог закона, и који су циљеви овог закона. Предмет уређивања јесте финансијска подршка породици са децом и то у циљу: побољшања услова за задовољавање основних потреба деце; усклађивања рада и родитељства; подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце, као и побољшања материјалног положаја породица са децом. Овим законом се дакле не уређује обавезно школовање нити заштита здравља становништва, та питања су уређена пре свега системским законима, Законом о заштити становништва од заразних болести и Законом о основама система образовања и васпитања. Према наводима иницијатора са овим законима су целовито уређене обавезе родитеља у вези обавезне имунизације деце, односно редовног похађања обавезног васпитања и образовања, укључивши и последице повреде обавеза, односно санкционисање неизвршења обавеза. Слажем се са иницијаторима, да се одредбама члана 25. ЗФППД допуњује и мења Закон о заштити становништва од заразних болести и Закон о основама система образовања и васпитања, који су системски закони у тим областима, и којима су детаљно уређена како обавеза имунизација деце, обавезно похађање основног образовања, обавезе родитеља и санкционисање незаконитог понашања. Закон о заштити становништва од заразних болести, члан 85. прописује прекршајну казну (новчану казну од 50.000 до 150.000 динара) за родитеље ако не изврше обавезну имунизацију своје деце, док Закон о основама система образовања и васпитања, члан 194. прописује прекршајну казну за родитеље (новчану казну од 5.000 до 100.000 динара) уколико њихова деца не похађају обавезну наставу. Прописивањем у ЗФППД да пропусти родитеља у вези вакцинације и похађања обавезне наставе деце доводе до губитка права на родитељски додатак, супротно циљевима ЗФППД, и решењима у системским законима допуњују решења у системским законима, а да ти закони не остављају простора за то. Уставни суд у образложењу решења прелази преко овог спорног уставно-правног проблема са површним резонем да се „услови“ за уживање права из члана 25. (ја бих радије користио формулацију „ускраћивање права“) одговарају обавезама родитеља која су прописана законима из области здравствене заштите и образовања (последња страна решења, део 4.). На овакав начин, Уставну суд знатно ограничава домет и значај начела јединства правног поретка који је изражен у великом броју одлука. Овако уско схваћено јединство правног поретка омогућује да се разним законима пропишу нове негативне последице - ускраћивање права - за неизвршење обавеза која су прописана и већ санкционисања системским законима. Сутра би могли да дођемо у ситуацију да се новим законским решењима право на родитељски додатак, или друго право, ускрати због неплаћене судске таксе, пореза на имовину или прекршајне казне.

Из свих наведених разлога сматрам да је Уставни суд требао да покрене поступак и да утврди неуставност оспорених одредаба члана 25, и да је за такву одлуку имао снажан ослонац у великом броју својих раније донетих одлука.

др Тамаш Корхец  
(Korhecz Tamás),  
судија Уставног суда

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**  
**у односу на Решење Уставног суда у предмету IУз-229/2018**  
**од 21. априла 2022. године**

Нисам могла да подржим наведено решење Уставног суда из више разлога. Ипак, издвојено мишљење писмено формулишем само у односу на један аспект овог предмета – посредну дискриминацију.

Суштински разлог мог неслагања са наведеним решењем Уставног суда почива на одсуству разматрања посредне дискриминације, односно на недавању одговора на тврдње да ће ромска деца бити несразмерно погођена условима за остваривање права на родитељски додаток у односу на децу из већинске популације. Једна од иницијатива у овом предмету базирана је искључиво на ефектима оспорених одредаба на ромску популацију, а што је и констатовано у тачки I решења Уставног суда управо истицањем овог навода и додатно осталих навода којима се подупире почетна теза и ја ћу се у наставку овог издвојеног мишљења бавити само овим аспектом.

Иницијатор износи свој став да је оспореним одредбама омогућена посредна дискриминација ромске популације, истичући да су оне супротне конкретно наведеним одредбама Устава Републике Србије, као и конкретно набројаним одредбама Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Конвенције о правима детета и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Са жаљењем констатујем да у овом решењу није разматран не само међународноправни нормативни оквир у погледу дискриминације, него ни богато знање и искуство амалгамирано у раду међународних тела која се баве заштитом људских права. А то да се људска права имају тумачити сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење прописано је у члану 18. став 3. Устава Републике Србије.

Придодаћу овоме да је и са становишта националног законодавства посредна дискриминација дефинисана у Закону о забрани дискриминације у члану 7: „Посредна дискриминација постоји ако на изглед неутрална одредба, критеријум или пракса лице или групу лица ставља или би могла ставити, због њиховог личног својства у неповољан положај у поређењу са

другим лицима у истој или сличној ситуацији, осим ако је то објективно оправдано легитимним циљем, а средства за постизање тог циља је примењена и нужна.“

Приликом разматрања предлога решења била сам става да се ово питање морало размотрити, остајући отворена и за аргументацију која би довела до закључка да оспорене одредбе не доводе до посредне дискриминације. Питање посредне дискриминације је веома деликатно, на њега није лако одговорити, те управо стога мора се скрупулозно приступити тумачењу норми и то не само оспорених одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом, него и одредаба бројних међународноправних уговора којима се Србија обавезала, као и ставова које су у погледу заштите људских права ромске популације у Србији изнела међународна тела која се баве надзором над применом међународних уговора из области људских права.

Супротно томе, у овом решењу нема скрупулозног разматрања показатеља посредне дискриминације, већ констатације да „нема основа за тврдњу да оспорене одредбе члана 25. Закона представљају било непосредни било посредни вид дискриминације по било ком основу“. Окосница ове тврдње почива на ставу да је титулар права на родитељски додатак један од родитеља, да је остварење права на родитељски додатак условљено испуњавањем дужности родитеља и по интерес детета и по општи интерес, да постављени услови важе једнако за све родитеље, без обзира на било које њихово својство.

Става сам да је овај резон прихватљив са становишта непосредне дискриминације, али не и посредне дискриминације. Слажем се да није могуће установити намеру да је држава желела да дискриминише одређене групе. Међутим, постојање намере није неопходно да би постојала посредна дискриминација. О овоме је јасно заузет став у јуриспруденцији међународних тела, према коме и приликом одсуства дискриминаторе намере, до дискриминације ипак може доћи уколико су ефекти одредбе дискриминатори.<sup>1</sup>

Наведени став Уставног суда базиран је на претходно утврђеном циљу који се жели постићи установљавањем права на родитељски додатак. Уставни суд износи став да родитељски додатак није мера социјалне заштите будући да припада свима без обзира на висину прихода и имовину, већ да је то „мера чији је циљ *йревасходно йоседан йодсйицај и йодрика родийељима да остваре жељени број деце, наведен у одредби члана 1. сйав 2. тшачка 3) Закона. То је, дакле, мера йодрике йородици, уйемељена на одредби члана 66. сйав 1. Усйава, йрема којој йородица, мајка, самохрани родийељ и дете уживају йоседну зашйиийу, у складу са законом, усмерена йревасходно на то да се йодсйакне нашалийеий, йе је сйооа она и инсйрументй йоууационе йолийиике, уйемељен на одредби члана 63. сйав 2. Усйава, йрема којој Рейу-блика Србија йодсйиче родийеље да се одлуче на рађање деце и йомаже им у йоие.*“ Заокружујући став да нема дискриминације, Уставни суд поново

1 Видети као пример: UN Human Rights Committee, Simunek, Hastings, Tuzilova and Prochazka v. The Czech Republic, Communication No. 516/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/516/1992 (1995), Views 31 July 1995, тачка 11.7.

истиче да је „у конкретном случају циљ законодавца да њој оствари циљ да оствари жељени број деце, уз поштовање њеног интереса и најбољег интереса детета у испуњавању дужности родитеља“.

Не могу да се сложим са овако приказаним циљем Закона о финансијској подршци породици са децом, свођењем права на родитељски додатак искључиво на титулара права, а по најмање са констатацијом да је ускраћивање права на родитељски додатак у најбољем интересу детета уколико родитељи не испуњавају своје дужности, при чему се испуњавање дужности цени у односу на претходно рођену децу. Чињеница је да је у јавности овај Закон схватан као мера популационе политике, резонантно да држава дајући месечне износе у вишегодишњем периоду за друго, треће и четврто дете свакако тиме подстиче родитеље да проширују породице. Међутим, независно од општег схватања, или пак намераваног циља државе са становишта популационе политике, циљ овог Закона је дефинисан у његовом члану 1. у коме врло јасно стоји да се финансијска подршка додељује ради: 1. побољшања услова за задовољавање основних потреба деце; 2. усклађивање рада и родитељства; 3. посебног подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце; 4. побољшања материјалног положаја породица са децом, породица са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом и породица са децом без родитељског старања.

Дакле, на првом месту Закон дефинише да је циљ побољшање услова живота деце, а потом помоћ родитељима да раде и буду родитељи, као и да се остваре као родитељи онолико деце колико они желе, а не колико држава жели са становишта проблема негативног демографског прираштаја. Чињеница да су износи значајно већи за треће и четврто дете наводи на закључак да држава подстиче рађање управо више од два детета, али фокус је на слободи избора родитеља да одлуче колико ће деце имати. Међутим, опредељивањем четвртог циља - побољшања материјалног положаја породица са децом, јасно је да је намера државе и да помогне породицама са децом, почев од прворођеног детета, што за поједине породице итекако јесте мера која има ефекат социјалног давања.

Наравно да је титулар права на родитељски додатак родитељ. Како би другачије и могло да буде у ситуацији када су деца малолетна! Али главни бенефицијар овог права је дете чије рођење је *conditio sine qua non* права на родитељски додатак. У прилог детета као главног бенефицијара говори и одредба члана 24. став 2. Закона којом је прописано да уколико у току исплате права на родитељски додатак који се врши у месечним ратама дете умре, прекида се даља исплата права. Управо овакво разликовање титулара и бенефицијара права на родитељски додатак Уставни суд је већ констатовао у одлуци УЗ-40/2012 од 11. јула 2014. године коришћењем израза „крајњи бенефицијар“ за дете.

С обзиром на то, кажњавањем родитеља који не испуњава одређене дужности у односу на претходно рођену децу, тиме што се ускраћује право на родитељски додатак, суштински се кажњава дете чијим рођењем и живљењем родитељ остварује право на родитељски додатак, односно одступа



се већ од првог циља дефинисаног самим Законом. Но, иако овакав закључак јесте логичан, то још увек не значи да се тиме врши дискриминација.

И даље остајем отворена за аргументацију да прописивање додатних услова за остварење овог права само по себи није противуставно. У том смислу су постављени додатни услови за остварење права на родитељски додатак у виду обавезе мајке као титулара права да се непосредно брине о свој својој деци, условима под којима отац постаје титулар права, регулисању права на додатак у случају смрти или развода родитеља (члан 22. и члан 24). У истом смислу могу да разумем и потребу државе да утегне систем у тако важним областима као што су здравље и образовање подмлатка. Међутим, ни овим се још увек не долази до одговора да ли поједини постављени услови за остварење права на родитељски додатак могу посредно дискриминисати неке групе родитеља и деце, и то оне групе у којима постоје евидентне препреке у испуњавању родитељских обавеза у односу на претходно рођену децу у погледу заштите њиховог здравља и образовања.

У погледу положаја ромске популације, подносилац иницијативе је навео статистичке податке Републичког завода за статистику, UNICEF-а, Покрајинског омбудсмана за територију Војводине, Регионалног истраживања о Ромима Програма Уједињених нација за развој из 2017. године у односу на обухват вакцинацијом и похађање предшколског и основног образовања, као и ставове Европског суда за људска права у односу на општи положај и потребни третман ромске популације. За установљење да ли постоји фактичка неједнакост, односно да ли норма којом евидентно нема прописане непосредне дискриминације ипак може довести до посредне дискриминације, Европски суд за људска права је установио да су од кључног значаја статистички показатељи на основу којих се креира слика о стварном положају одређених група у односу на конкретне показатеље (видети на пример пресуду Великог већа Европског суда за људска права у предмету *D.H. and Others v. the Czech Republic*, број представке 57325/00).

Наша држава сасвим јасно ово разуме и посвећена је овом проблему. Влада Републике Србије, 3. фебруара 2022. године, усвојила је Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2022-2030. године, као наставак у односу на претходно усвајане стратегије. Истакнуто је да ова Стратегија „представља званичну политику Владе према Ромима и Ромкињама у Републици Србији“. Стратегија свеобухватно и детаљно обухвата све аспекте од значаја за јасно утврђивање положаја ромске популације и мера које је држава већ предузела и које ће у будућности предузимати како би побољшала њихов положај, коришћењем и представљањем и статистичких података. Но, за потребе овог издвојеног мишљења истаћи ћу свега неколико ставова које сматрам важним за резоновање у овом предмету.

У опису чињеничног стања истакнуто је: „Према методолошки верификованим извештајима и показатељима, већина Рома и Ромкиња се суочава са друштвеном искљученошћу и сиромаштвом и изложена је отвореној, а још чешће прикривеној дискриминацији“. Потом: „Током 2017. године,

говорећи о образовању, само је 17% деце ромске националности 3-6 година старости било уписано у предшколске односно школске установе; велика већина деце ромске националности није похађала школу.“ Потом: „Што се тиче основношколског образовања ситуација је нешто боља и, иако је повећање уписа знак напретка, а стопа уписа највиша на Западном Балкану, 1 од 6 деце ромске националности узраста за обавезно школовање и даље је изван образовног система. Упркос знатним унапређењима, више од једне трећине Рома 18-21 године старости нема основну школу“.

У делу под насловом „Борба против циганизма и дискриминације“ дат је преглед података следећи истраживање и публикацију Повереника за заштиту равноправности „Перцепција ромске заједнице о дискриминацији“. У Стратегији се констатује: „Резултати овог истраживања упућују на закључак да је за достизање пуне равноправности и једнаких могућности за Роме и Ромкиње од изузетног значаја да се проблему сиромаштва и социјалне искључености приступи интегрално, односно да само заједничким деловањем свих институција које су непосредно задужене за укључивање и остваривање равноправности ромске националне заједнице, могу бити остварени трајни резултати.“

Са становишта наведене Стратегије јасно је да држава опредељена да побољшава положај ромске популације. Изашла бих и са ставом да Стратегија и бројни закони приказани у њој у којима су предвиђене посебне мере управо за побољшање положаја ромске популације у многоме одговарају на препоруку коју је држава добијала од стране бројних међународних институција. Навешћу као илустрацију само један – Закључна разматрања у односу на трећи периодични извештај Србије који је Комитет за људска права усвојио 2017. године. У делу разматрања посвећеног анти-дискриминатором правном оквиру истакнуто је да Комитет понавља забринутост, да и поред напора државе, ромска популација наставља да трпи дискриминацију и искљученост, те се држави препоручује да промовише не-дискриминаторни приступ у свим областима за припаднике ромске заједнице, као и да предузме све неопходне кораке како би имплементирала стратегију за социјалну инклузију Рома.

И заиста, са становишта напред наведеног, постаје додатно очигледно да се Уставни суд морао детаљно позабавити разматрањем оспорених одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом управо са становишта потенцијалне посредне дискриминације ромске популације.

У прилог напред истакнутом директно говори став о одредбама које су оспорене иницијативама у овом уставносудском предмету, а који је јасно изразио Комитет УН за економска, социјална и културна права. У Закључним разматрањима Комитета УН за економска, социјална и културна права у односу на трећи периодични извештај Србије усвојеним 6. априла 2022. године, разматрајући право на социјално осигурање, Комитет изражава забринутост због недовољних буџетских издвајања за социјалну заштиту начелно, али и конкретно у односу на одредбе које су оспорене иницијативама

у овом уставносудском поступку, речима: „Такође је забринут због одређених услова везаних за бенефиције социјалне помоћи, који ефективно ускраћују приступ бенефицијама социјалног осигурања одређеним групама у неповољном положају и маргинализованим групама. То укључује условљавање родитељског додатка одређеним критеријумима, као што су похађање школе и вакцинација деце, што има значајан дискриминаторски ефекат на ромске породице, и условљавање новчане социјалне помоћи обављањем неплаћеног посла.“ Комитет препоручује да држава чланица: „Ревидира услове везане за бенефиције социјалне помоћи, посебно родитељски додаток и новчану социјалну помоћ, са циљем да се уклоне услови који су дискриминаторни или имају дискриминаторски ефекат и који су у супротности са нормама људских права, и предузме ефикасне мере за побољшање прихватања стопе таквих бенефиција.“

С обзиром на то да је Србија држава чланица Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, закључци и препоруке Комитета надлежног за праћење примене овог међународног уговора, морали су бити узети у обзир приликом одлучивања Уставног суда.

Супротно томе, у овом решењу није посвећена пажња разматрању одредаба међународних уговора на које се позива у иницијативи, а тек се није посегло за разматрањем препорука које су Србији од стране уговорног тела овим поводом упућене. Да су препоруке остале на начелном нивоу, овакав приступ Уставног суда бих могла да разумем. Но, у ситуацији када међународно тело за заштиту људских права износи јасан и децидан став о конкретном нормативном решењу, и то управо оном решењу које је предмет поступка пред Уставним судом, Уставни суд се морао упустити у пуну анализу посредне дискриминације. И на овом месту ћу упутити, као много пута до сада, на чл. 16, 18. и 194. Устава Републике Србије, односно на хијерархијски положај извора међународног права у нашем правном систему и на обавезу тумачења одредаба о људским и мањинским правима у сагласности са важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Методолошки пропуст Уставног суда, по мом схватању је толико очигледан да сматрам да би свака даља аргументација у погледу приступа тумачењу права била сувишна.

\*

\* \*

По мом суду, морало се упустити у разматрање да ли оспорене одредбе могу да доведу до посредне дискриминације ромске популације. Јуриспруденција међународних институција које се баве заштитом људских права довољно је развијена и даје сасвим јасан след корака који се могу пратити у поступку разматрања посредне дискриминације.

Тако на пример, разматрање постојања посредне дискриминације, према схватању Комитета УН за људска права, треба усмерити на установљавање да ли одредба због искључивог или несразмерног штетног ефекта на одређену категорију лица, без икаквих намера да дискриминише, ипак ту групу доводи

у неједнак положај.<sup>2</sup> Овај Комитет је, поред поступака по индивидуалним представкама, дискриминацију посебно размотрио у Општем коментару бр. 18, те изашао са начелним ставом да забрана дискриминације другачијим речима исказано означава једнакост свих пред законом, као и право свих на једнаку законску заштиту. Овоме треба придодати став Комитета да није свака неједнакост дискриминаторна, већ само она у којој постоје критеријуми разликовања који су разумни и чији је циљ легитиман.<sup>3</sup>

Европски суд за људска права следи ову логику. За потребе овог издвојеног мишљења навешћу ставове овог Суда исказане у предмету у коме је управо разматрана посредна дискриминација Рома (Европски суда за људска права, предмет *D.H. and Others v. the Czech Republic*, број представке 57325/00, пресуда Великог већа од 13. новембра 2007. године). Став је да општа политика или мера која несразмерно штети одређеној групи може се сматрати дискриминаторном без обзира што није посебно усмерена ка тој групи, као и да дискриминација може да извире из фактичке ситуације (став 175). Фактичка ситуација, при томе, може се доказивати и процењивати на основу званичних статистичких података и приликом процењивања да ли је норма дискриминаторна судови морају узети у разматрање статистичке податке (став 188). Уколико се докази у виду статистичких података покажу довољно поузданим и значајним да изазову претпоставку посредне дискриминације, тада држава мора доказати да је различитост дејства прописа последица објективних чинилаца који немају везе са етничким пореклом (став 195). Европски суд и у овом предмету понавља свој утврђени став „да се неједнакост поступања сматра дискриминаторним ако нема објективно и разумно оправдање, тј. ако не тежи легитимном циљу или ако не постоји разуман однос сразмерности између средстава која се користе и жељеног циља (став 196)

Следећи напред приказане ставове, у овом предмету могло се резонovati на следећи начин. Држава има право да поставља услове који су у општем интересу друштва. Образовање и здравље свакако јесу у општем интересу друштва и као такви треба да буду дефинисани на исти начин за све. Међутим, с обзиром на релевантне званичне статистичке податке и податке добијене из истраживање више различитих међународних и националних институција може се закључити да управо у области вакцинације и похађања предшколског и основношколског образовања ромска популација показује низак проценат обухвата.

С обзиром на то, додатно условљавање образовањем и вакцинисањем све претходно рођене деце као условом за остварење права на родитељски додатак за новорођено дете постављен је услов који доводи ромске породице у фактички неједнак положај у односу на породице већинске популације, те тиме представља меру која несразмерно штети тој групи и може се сматрати дискриминаторном без обзира што није посебно усмерена ка тој групи.

2 UN Human Rights Committee, *Derksen v. The Netherlands*, Communication No. 976/2001, **U.N. Doc. CCPR/C/80/D/976/2001 (2004)**, Views of 1 April 2004.

3 UN Human Rights Committee, General Comment No.18: Non-Discrimination, 10 November 1989.

И коначно, са становишта циљева дефинисаних у члану 1. Закона о финансијској подршци породице са децом долази се до закључка да не постоји разуман однос сразмерности између постављених услова и дефинисаних циљева.

Посебан значај ова констатација добија када се узме у обзир чињеница да је ова врста услова уведена новим Законом о финансијској подршци породици са децом,<sup>4</sup> односно да условљавање права на родитељски додаток вакцинисањем и образовањем није било предвиђено претходним Законом о финансијској подршци породици са децом.<sup>5</sup> То конкретно значи да популација за коју имамо несумњиве статистичке податке да заостаје са вакцинисањем и образовањем деце у односу на већинску популацију, почев од ступања на снагу новог Закона у великом броју случајева неће моћи да уради ништа како би задовољила услове постављене у односу на претходно рођену децу.

С друге стране, касирање дела оспорених одредаба у којима стоји „и њена деца претходног реда рођења“ односно „чија деца“, остваривање права на родитељски додаток коинцидирало би са решењима дефинисаним у члану 24. Закона о финансијској подршци породици са децом, а којима је предвиђено прекидање исплаћивања родитељског додатка који се исплаћује у месечним ратама у вишегодишњем периоду уколико дете није вакцинисано односно уколико не похађа предшколско или основно образовање.

Додатно, овако ревидирани услови могли би да делују подстицајно на родитеље уместо инхибирајуће и тиме би суштински био постигнут легитимни циљ и општи интерес. Да је услов вакцинисања и образовања за остварење права на родитељски додаток који се исплаћује у месечним ратама у вишегодишњем периоду постављен у односу на дете чијим се рођењем стиче основ за родитељски додаток, тада такво условљавање не би имало дискриминаторно оптерећење у односу на ромску популацију, већ би се тиме остварили бројни други ефекти – свест о напорима државе да помогне породицама са децом, подстицај за упис у матичне књиге, подстицај и лакша контрола образовања и вакцинације, новчана помоћ која би смањивала сиромаштво и стварно побољшала материјални положај породица са децом, те олакшавала ромској популацији уклапање у правни систем, а управо то је у општем интересу. Тако ревидирани услови би у потпуности одговарали циљевима Закона како су дефинисани у члану 1. - побољшање услова за задовољавање основних потреба деце и побољшање материјалног положаја породица са децом.

др Тијана Шурлан,  
судија Уставног суда

4 Нови Закон о финансијској подршци породици са децом објављен је у „Службеном гласнику РС“, бр. 113/17 од 17. децембра 2017. године, са применом од 1. јула 2018. године.

5 Закон о финансијској подршци породици са децом - „Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09.

Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи  
(„Службени гласник РС“, број 83/18)  
- одредбе члана 106. ст. 1. и 2.

У разматрању спорног уставноправног питања Уставни суд је пошао од одредбе члана 6. став 9. Закона о озакоњењу објеката којом је прописано да сви објекти изграђени без издатог решења о грађевинској дозволи или решења о одобрењу извођења радова после 27. новембра 2015. године (датум ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката) нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршио даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи. Из наведене законске одредбе, према схватању Уставног суда, произлази да су предмет озакоњења само они нелегални објекти који су изграђени пре 27. новембра 2015. године. То значи да у односу на ове нелегалне објекте лица која су их изградила имају на Закону засновано, „легитимно очекивање“ да ће их озакоњити и тако стећи право својине на овим објектима доношењем решења о озакоњењу по основу кога ће се извршити упис права својине на овим објектима у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима. Сагласно изнетом, Уставни суд сматра да само наведени нелегални објекти који могу бити предмет озакоњења представљају имовину у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава и уживају заштиту овог члана Устава. Како нелегални објекти чије је располагање забрањено оспореном одредбом члана 106. став 2. Закона не могу бити предмет озакоњења јер су изграђени после 27. новембра 2015. године, наведени објекти не представљају имовину у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава и лица која су их изградила не уживају заштиту у смислу члана 58. Устава. Стога је као неосноване оценио наводе иницијатора да је оспорена одредба члана 106. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи супротна члану 58. Устава, те како разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 106. став 2. Закона, Суд је иницијативу одбацио као неприхватљиву.

Поводом навода једног од иницијатора да оспорена одредба Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи није у сагласности са одредбом члана 1. став 1. Закона о планирању и изградњи, Уставни суд указује да није надлежан да оцењује међусобну сагласност одредаба истог закона, те је иницијативу у том делу одбацио због ненадлежности.

Када је у питању мишљење једног од иницијатора „да има места примени одредбе члана 55. став 1. Закона о Уставном суду“, Уставни суд констатује да је наведеном законском одредбом прописано да у току поступка, на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости. Како захтев за застајање са поступком,

у смислу цитиране законске одредбе, може да тражи само доносилац оспореног општег акта, то нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање о захтеву иницијатора, па је овај захтев одбачен као недопуштен.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 106. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 83/18).

Одбацује се захтев за оцену сагласности одредбе члана 106. став 2. Закона из тачке 1. са одредбом члана 1. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, др. 72/09 и 81/09).

Одбацује се захтев да се застане са поступком за утврђивање неуставности одредбе члана 106. став 2. Закона из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 106. став 2. Закона наведеног у тачки 1. изреке којом је забрањено располагање свим нелегалним објектима изграђеним после ступања на снагу закона којим се уређује озакоњење објеката. Подносилац прве иницијативе сматра да је одредбом члана 106. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи повређено његово право да слободно располаже својом имовином, односно онемогућена му је продаја некретнине па је, без навођења одредбе Устава у односу на коју оспорава наведену законску одредбу, затражио да Уставни суд утврди њену неуставност. Подносилац друге иницијативе сматра да је одредба члана 106. став 2. Закона супротна члану 58. Устава и наводи да према ставу 2. овог члана Устава право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. С тим у вези, иницијатор сматра да јавни интерес није утврђен и да оспорена законска одредба не садржи одредбе које би детаљније регулисале право на накнаду и поступак који су одређени чланом 58. став 2. Устава. У иницијативи се такође наводи да је одредба члана 106. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи у супротности са чланом 1. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, др. 72/09 и 81/09) из разлога што је овим законом детаљно регулисана изградња објеката, почев од издавања дозволе за изградњу до уклањања објеката за чију изградњу није издата дозвола, чиме је у потпуности регулисан поступак са објектима који су изграђени без дозволе за градњу, те стога није било потребно да се донесе оспорена одредба члана 106. став 2. Закона. Иницијатор је такође навео да је мишљења „да има места примени одредбе члана 55. став 1. Закона о Уставном суду“.

## II

Уставни суд је дописом од 28. априла 2021. године доставио иницијативе Народној скупштини на мишљење. Како Народна скупштина у остављеном року, а ни накнадно, није доставила мишљење, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13- Одлука УС, 40/15- др. закон и 103/15), наставио поступак.

## III

Оспорени Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 83/18) ступио је на снагу 6. новембра 2018. године, осим одредаба чл. 72. и 73. овог закона које су ступиле на снагу 1. јануара 2019. године и члана 26. овог закона који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године.

Оспореном одредбом члана 106. став 2. Закона забрањује се располагање свим објектима или деловима објекта изграђених после ступања на снагу закона којим се уређује озакоњење објеката, без издате грађевинске дозволе или решења из члана 145. овог закона.

Према одредби става 3. наведеног члана Закона, за објекте из става 2. овог члана надлежни грађевински инспектор након извршеног инспекцијског надзора, доноси решење о уклањању објекта или посебног дела објекта, у складу са одредбама овог закона, и то решење по службеној дужности доставља одмах служби за катастар непокретности на чијој територији се налази предметна непокретност, у циљу уписа забележбе о забрани располагања објекта. Сагласно одредби става 4. наведеног члана Закона, за објекте из става 2. за које је решење о уклањању објекта или посебног дела објекта донето пре ступања на снагу овог закона, надлежни грађевински инспектор доставља служби за катастар непокретности на чијој територији се налази предметна непокретност издато решење, у циљу уписа забележбе о забрани располагања тог објекта у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

## IV

Одредбама члана 58. Устава, у односу на који је иницијативом тражено покретање поступка за оцену уставности оспорене законске одредбе, утврђено је да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (став 1.) и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (став 2.). Уставом је такође утврђено: да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују (члан 16. став 2.) и да Уставни суд одлучује, поред осталог, о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1.).

Уставни суд сматра да је у разматрању основаности навода из иницијативе потребно имати у виду и одредбе:



- члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ-Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 „Службени гласник РС-Међународни уговори“, број 12/10) којим је прописано 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 (став 1.), да претходне одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни (став 2.);

- Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15, 83/18 и 81/20-УС) који је ступио на снагу 27. новембра 2015. године. Одредбама члана 1. Закона прописано је, поред осталог, да се овим законом уређују услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објекта изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу (у даљем тексту: незаконито изграђени објекти), услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење објеката (члан 1. став 1.) и да се одредба става 1. овог члана односи и на објекте, односно изведене радове у складу са чланом 145. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14) (став 3.).

Одредбама члана 6. ст. 1, 3, 4. и 8. Закона, који је систематизован у Поглављу II Закона којим су одређени услови за озакоњење, одређени су објекти који су предмет озакоњења. Према одредби става 9. члана 6. Закона, сви објекти изграђени без издатог решења о грађевинској дозволи или решења о одобрењу извођења радова после 27. новембра 2015. године нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршно даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи.

Сагласно одредбама члана 36. Закона, даном правноснажности решења о озакоњењу стичу се услови за упис права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, односно за одговарајући упис у катастар водова (став 1.), надлежни орган по службеној дужности доставља елаборат геодетских радова и примерак правноснажног решења о озакоњењу органу надлежном за послове државног премера и катастра, у року од три дана од дана правноснажности решења о озакоњењу (став 2.) и орган надлежан за послове државног премера и катастра доноси решење о кућном броју и врши упис права својине на објекту, односно посебним деловима објекта (став 4.);

- Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС“, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20) којим је прописано да се у катастар непокретности уписују стварна и друга права на непокретностима у складу са законом и да се уписом стичу, преносе, ограничавају или престају право својине и друга стварна права на непокретностима ако законом за

поједине случајеве стицања права није друкчије прописано (члан 6. ст. 1. и 3.) и да се забележба забране располагања објекта, односно посебног дела објекта који је изграђен или се гради без грађевинске дозволе, односно без правног основа за изградњу прописаног законом који уређује изградњу, а чија градња је отпочела након доношења закона који уређује озакоњење, уписује у катастар на основу решења грађевинског инспектора о уклањању тог објекта или посебног дела објекта, достављеног по службеној дужности (члан 15. став 13.).

## V

У вези са наводима иницијатора да је одредбом члана 106. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи повређено право на имовину власника нелегалних објеката, Уставни суд указује да лица могу да уживају заштиту овог уставног права само уколико право које имају на објекту представља имовину у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава из које произлази да се мирно уживање својине и других имовинских права јемчи само уколико су ова права стечена на основу закона. С тим у вези, Уставни суд сматра да се основано може поставити питање да ли лице које је изградило објекат после ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката, без издате грађевинске дозволе или решења о одобрењу извођења радова, односно супротно Закону о планирању и изградњи којим је уређена изградња објеката, има на овом објекту право које представља „имовину“ у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава.

У циљу решавања наведеног питања, Уставни суд је пошао од аутономног значења „имовине“ које је том правном појму дао Европски суд за људска права тумачећи у својој досадашњој пракси члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода која је саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује. Тако је у Пресуди *Enerildiz ĩroĭıiv Турске*, представка бр. 48939/99 од 30. новембра 2004. године, Европски суд истакао да „Суд понавља да појам „имовина“ у првом делу члана 1. Протокола бр. 1 има самостално значење које није ограничено на поседовање физичких ствари и независно је од формалних класификација домаћег права: оно што треба испитати је да ли би околности случаја, посматране у целини, могле да се посматрају тако да су подносиоцу представке дале право власништва над материјалним интересом који је заштићен том одредбом (види, *mutatis mutandis*, предмет *Zwierzynski ĩroĭıiv Пољске*, бр. 34049/96, ст. 63, ЕCHR 2001 – VI). Следи да се поред физичких добара и одређена права и интереси који представљају имовину могу такође посматрати као „имовинска права“, а тиме и „имовином“ за сврхе ове одредбе (види предмете *Iatridis ĩroĭıiv Грчке* (ВВ), бр. 31107/96, ст. 54, ЕCHR 1999 – II, и *Beveler ĩroĭıiv Италије* (ВВ), бр. 33202/96, став 100, ЕCHR 2000 – I). Појам „имовина“ није ограничен на „постојећу имовину“ већ може да обухвати и имовину, укључујући и потраживања, над којом подносилац представке може да тврди да има макар разумно и „леgitимно очекивање“ да ће прибавити стварно уживање права власништва (види, на пример, предмет

*Prince Hans-Adam II of Liechtenstein iprošiv Немачке* (BB), бр. 42527/98, ст. 83, ECHR 2001 – VIII).“ Надаље, „како би „очекивање“ било легитимно, мора бити конкретније од пуке наде и мора се темељити на законској одредби или правном акту, као што је судска одлука, који се односи на предметни власнички интерес (види предмет Gratzinger и Gratzingerova против Чешке Републике, представка бр. 39794/98 од 10. јула 2002. године, ст. 73.).“

Имајући у виду наведено, Уставни суд је у разматрању спорног уставноправног питања пошао од одредбе члана 6. став 9. Закона о озакоњењу објеката којом је прописано да сви објекти изграђени без издатог решења о грађевинској дозволи или решења о одобрењу извођења радова после 27. новембра 2015. године (датум ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката) нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршено даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи. Из наведене законске одредбе, према схватању Уставног суда, произлази да су предмет озакоњења само они нелегални објекти који су изграђени пре 27. новембра 2015. године. То значи да у односу на ове нелегалне објекте лица која су их изградила имају, на Закону засновано, „легитимно очекивање“ да ће их озакоњити и тако стећи право својине на овим објектима доношењем решења о озакоњењу по основу кога ће се извршити упис права својине на овим објектима у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима. Сагласно изнетом, Уставни суд сматра да само наведени нелегални објекти који могу бити предмет озакоњења представљају имовину у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава и уживају заштиту овог члана Устава.

Како нелегални објекти чије је располагање забрањено оспореном одредбом члана 106. став 2. Закона не могу бити предмет озакоњења јер су изграђени после 27. новембра 2015. године (већ су предмет уклањања у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи), наведени објекти не представљају имовину у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава и лица која су их изградила не уживају заштиту у смислу члана 58. Устава.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је као неосноване оценио наводе иницијатора да је оспорена одредба члана 106. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи супротна члану 58. Устава. С обзиром на изнето, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 106. став 2. Закона, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативе и решио као у тачки 1. изреке.

## VI

Поводом навода једног од иницијатора да оспорена одредба Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи није у сагласности са одредбом члана 1. став 1. Закона о планирању и изградњи, Уставни суд указује да полазећи од своје надлежности из члана 167. Устава, није надлежан да оцењује међусобну сагласност одредаба истог Закона, те је иницијативу

у том делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о уставном суду закључио као у тачки 2. изреке.

Када је у питању мишљење једног од иницијатора „да има места примени одредбе члана 55. став 1. Закона о Уставном суду“, Уставни суд констатује да је наведеном законском одредбом прописано да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости. Како захтев за застајање са поступком, у смислу цитиране законске одредбе, може да тражи само доносилац оспореног општег акта, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање о захтеву иницијатора. Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио наведени захтев и закључио као у тачки 3. изреке.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тачка 5), члана 47. став 1. тачка 1) и став 2. Закона о Уставном суду и одредбе члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Суд је донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-69/2019 од 21. априла 2022. године

**Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката  
(„Службени гласник РС“, број 83/18)  
- одредба члана 26. став 1.**

Уставни суд сматра да се основано може поставити, као спорно, питање да ли је одредбом члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката повређено право власника нелегалног објекта на мирно уживање имовинског права стеченог на основу закона, које је зајемчено чланом 58. Устава, тј. његово право на озакоњење објекта, јер се оспореним законским решењем престанак наведеног права везује за околност да надлежни орган јавне власти није извршио озакоњење у Законом прописаном року, а да од власника нелегалног објекта зависи само да ли је и када предузео Законом прописане радње неопходне за озакоњење објекта, а не и када ће поступак озакоњења бити правноснажно окончан. Такође се основано може поставити, као спорно, и питање да ли је оспореним законском одредбом повређено уставно начело о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације, из члана 21. ст. 1. и 2. Устава, с обзиром на то да ће се, сагласно Закону о озакоњењу објеката, озакоњити само они објекти који испуњавају све Законом прописане услове за озакоњење, док из оспорене законске одредбе произлази да ће се, без обзира што испуњавају законске услове, озакоњити само они објекти у вези са којима су надлежни органи правноснажно окончали поступке озакоњења у Законом прописаном року.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да се, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, донесе решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18), те да се ово решење достави Народној скупштини, као доносиоцу оспореног акта, на одговор, са роком за давање одговора од 60 дана од дана пријема овог решења.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Покреће се поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18).

Решење доставити Народној скупштини ради давања одговора.

Рок за давање одговора је 60 дана од дана пријема Решења.

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 26. став 1. Закона наведеног у тачки 1. изреке. Подносилац иницијативе наводи да је оспорена законска одредба, којом је прописано да ако у року од пет година од дана ступања на снагу овог закона објекат који је предмет озакоњења не буде озакоњен, надлежни орган донеће решење којим се захтев одбија, супротна одредбама члана 21. ст. 1. и 2. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава. Образлажући разлоге због којих доводи у питање уставност наведене законске одредбе, иницијатор је истакао да подносилац захтева за озакоњење не може да утиче на рок прописан оспореном законском одредбом, након чијег истека се доноси решење о одбијању захтева за озакоњење, јер не може да утиче на активност, односно неактивност органа који доноси одлуке у процесу озакоњења објеката. С тим у вези, иницијатор сматра да лице које је Законом добило право и могућност да озакоњи своју непокретност може доћи у ситуацију да изгуби и наведено право и непокретност (имајући у виду последице одбијања захтева за озакоњење), иако је захтев за озакоњење поднео у роковима предвиђеним законом, искључиво услед пропуштања органа надлежног за спровођење поступка озакоњења. Из изложених разлога се, према мишљењу иницијатора, крши право на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава и начело једнакости пред законом из члана 21. Устава, имајући у виду да оспореном законском одредбом није обезбеђено да сви који су испоштовали рокове за подношење захтева и који испуњавају законом прописане услове за озакоњење, буду у једнаком правном положају. Подносилац иницијативе такође сматра да је прописивањем да ће се захтев за озакоњење о коме није мериторно одлучено одбити решењем, уместо да се исти захтев одбаци, нарушено начело

јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Оспорено решење је супротно и основним принципима управног поступка и одредби члана 3. став 2. Закона о општем управном поступку којом је прописано да поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом јер, према мишљењу иницијатора, не постоји наведена неопходност, ни оправдање да се поремети „досадашње јасно разликовање разлога који воде доношењу појединачних управних аката конкретне садржине“.

## II

Уставни суд је дописом од 28. априла 2021. године доставио иницијативу Народној скупштини на мишљење. Како Народна скупштина у остављеном року, а ни накнадно, није доставила мишљење, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13- Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак.

## III

Оспорени Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18) донела је, 26. октобра 2018. године, Народна скупштина. Закон је ступио на снагу 6. новембра 2018. године. Оспореном одредбом члана 26. став 1. Закона прописано је да ако у року од пет година од дана ступања на снагу овог закона објекат који је предмет озакоњења не буде озакоњен, надлежни орган донеће решење којим се захтев одбија.

## IV

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је иницијативом тражена оцена уставности одредбе члана 26. став 1. Закона, 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 и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.).

Уставни суд сматра да је у разматрању основаности навода из иницијативе потребно имати у виду и одредбе интегралног текста Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15, 83/18 и 81/20-УС) којим је прописано да се овим законом уређују услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објекта изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу (у даљем тексту: незаконито изграђени објекти), услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење објеката и да се одредба става 1. овог члана односи и на објекте, односно изведене радове у складу са чланом 145. Закона о планирању и изградњи

(„Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14) (члан 1. ст. 1. и 3.).

Одредбама члана 3. Закона одређен је предмет озакоњења према степену завршености објекта. Одредбама Поглавља II Закона (чл. 5. до 11.) прописани су услови за озакоњење. С тим у вези, одредбама члана 5. Закона одређени су објекти који не могу да буду предмет озакоњења (ст. 1. и 4.) и случајеви када би, изузетно од одредаба става 1. овог члана Закона, одређени објекти могли да буду предмет озакоњења (ст. 2, 3. и 5.). Чланом 6. Закона одређен је предмет озакоњења према времену подношења захтева за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката и према видљивости објекта на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године (ст. 1, 3. и 4.) и прописано је да је предмет озакоњења и објекат за који је поднет захтев у складу са Законом о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе („Службени гласник РС“, бр. 25/13, 145/14 и 96/15), за које поступак није правноснажно окончан (став 8.). Сагласно одредби става 9. наведеног члана 6. Закона, сви објекти изграђени без издатог решења о грађевинској дозволи или решења о одобрењу извођењу радова после 27. новембра 2015. године нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршно даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи. Законом је одређен и предмет озакоњења у зависности од намене и спратности објекта (члан 8.) и прописана је обавеза власника нелегалног објекта да достави доказ о одговарајућем праву на грађевинском земљишту или објекту (члан 10.) и извештај о затеченом стању објекта (члан 11. став 1.).

Законом је такође одређено да решење о озакоњењу објекта издаје министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: надлежни орган), по спроведеном поступку, када утврди да незаконито изграђени објекат испуњава прописане услове за коришћење и друге услове прописане овим законом (члан 12. став 1.). Законом није прописано подношење захтева од стране власника нелегалног објекта ради његовог озакоњења, а покретање поступка озакоњења је уређено одредбама члана 23. Закона и одређено је да се поступак озакоњења води се за све објекте из члана 6. овог закона, а да се за објекте из члана 6. став 4. овог закона поступак озакоњења покреће на основу обавештења о видљивости објекта на сателитском снимку које надлежном органу за вођење поступка озакоњења доставља орган надлежан за послове државног премера и катастарa, у складу са одредбама овог закона (став 2.). Наведеним законом је такође прописано да ће надлежни орган решењем одбацити захтев за озакоњење уколико власник незаконитог објекта, у поступку његовог озакоњења, не достави доказ о одговарајућем праву на грађевинском земљишту или објекту, не достави извештај са елаборатом геодетских радова и не плати таксу за озакоњење, у року који је одређен Законом (члан 31. ст. 1. и 7, члан 32. ст. 1. и 2. и члан 33. ст. 13. и 14. Закона). Даном правноснажности решења

о озакоњењу стичу се услови за упис права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, односно за одговарајући упис у катастар водова (члан 36. став 1.), а рушење незаконито изграђеног објекта се, у смислу овог закона, спроводи на основу коначног решења о озакоњењу којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење (члан 37.).

## V

Из цитираних законских одредаба произлази да је предмет озакоњења онај нелегални објекат који је изграђен до 27. новембра 2015. године (члан 6. став 9. Закона) и који није један од објеката из члана 5. ст. 1. и 4. Закона који не могу бити предмет озакоњења, а да су чланом 3. и преосталим одредбама Поглавља II Закона прописани услови који морају да буду испуњени да би објекат био озакоњен. С тим у вези, власник објекта који је предмет озакоњења има, на Закону о озакоњењу објеката, засновано „право на озакоњење“, односно „леgitимно очекивање“ да ће моћи да озакоњи свој објекат и, на основу правноснажног решења о озакоњењу које је донео надлежни орган, упише право својине на овом објекту у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима. Међутим, према оспореној одредби члана 26. став 1. Закона, наведено право на озакоњење објекта престаје по сили закона уколико надлежни орган не озакоњи објекат у року од пет година од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, односно до 6. новембра 2023. године.

Полазећи од наведеног Уставни суд сматра да се основано може поставити, као спорно, питање да ли је оспореном законском одредбом повређено право власника нелегалног објекта на мирно уживање имовинског права стеченог на основу закона, које је зајемчено чланом 58. Устава, тј. његово право на озакоњење објекта, јер се оспореним законским решењем престанак наведеног права везује за околност да надлежни орган јавне власти није извршио озакоњење у Законом прописаном року, а да од власника нелегалног објекта зависи само да ли је и када предузео Законом прописане радње неопходне за озакоњење објекта, а не и када ће поступак озакоњења бити правноснажно окончан.

Уставни суд такође сматра да се основано може поставити, као спорно, и питање да ли је оспореном законском одредбом повређено уставно начело о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава, с обзиром на то да ће се, сагласно Закону о озакоњењу објеката, озакоњити само они објекти који испуњавају све Законом прописане услове за озакоњење, док из оспорене законске одредбе произлази да ће се, без обзира што испуњавају законске услове, озакоњити само они објекти у вези са којима су надлежни органи правноснажно окончали поступке озакоњења у Законом прописаном року.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да Суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, донесе решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18). Сагласно изнетом, Уставни суд је решио као у тачки 1. изреке.



На основу одредбе члана 107. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је закључио да Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката достави Народној скупштини, као доносиоцу оспореног акта, на одговор, са роком за давање одговора од 60 дана од дана пријема овог решења. С обзиром на изложено, Уставни суд је решио као у тач. 2. и 3. изреке.

## VI

Уставни суд је утврдио да тврдње о повреди уставног начела јединства правног поретка иницијатор заснива на мишљењу да је одредба члана 26. став 1. Закона супротна основним принципима управног поступка зато што прописује да ће надлежни орган одбити захтев за озакоњење уместо да га одбаци, јер о захтеву за озакоњење овај орган није „мериторно одлучио“, при чему иницијатор није навео начела управног поступка за која сматра да су повређена оспореним законским решењем. Како наведене тврдње нису аргументоване разлозима оспоравања уставноправне природе, односно разлозима који се износе са становишта Уставом утврђене садржине уставне норме у односу на коју се тражи покретање поступка, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за оцену сагласности одредбе члана 26. став 1. Закона са одредбом члана 4. став 1. Устава.

## VII

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-11/2020 од 19. маја 2022. године

### **Закон о накнадама за коришћење јавних добара**

(„Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19)

- одредбе члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1,

### **Одлука о накнадама за коришћење јавних површина на територији**

града Београда („Службени лист града Београда“,

бр.118/18, 52/19 и 114/19)

- одредбе члана 2. став 1. тачка 2), члана 4. и члана 7. став 1.

и

### **Одлука о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији**

града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20)

- одредбе чл. 1. и 3.

Полазећи од садржине прве иницијативе, Уставни суд је утврдио да се разлози оспоравања уставности одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона о накнадама за коришћење јавних добара заснивају на тврдњи да се за

коришћење средстава за оглашавање плаћа комунална такса, а не накнада за коришћење јавних површина, и мишљењу да је на овај начин повређен Устав јер је оспорено законско решење у супротности са одредбама члана 44. Закона о оглашавању и члана 55. Одлуке о оглашавању на територији града Београда, „којима је изричито прописано да се за оглашавање плаћа комунална такса“. С тим у вези, Уставни суд указује да су одредбе члана 15. став 1. тач. 2), 9), 14) и 16) и члана 15б Закона о финансирању локалне самоуправе којима је било предвиђено увођење локалних комуналних такса за коришћење рекламних паноа, укључујући и истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају јединици локалне самоуправе (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.), за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности и за заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова, престале да важе 1. јануара 2019. године, односно даном почетка примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара, када је, поред осталих, уведена накнада за коришћење јавне површине. Из наведеног следи да се од 1. јануара 2019. године за коришћење простора на јавним површинама не плаћа локална комунална такса већ, сагласно Закону о накнадама за коришћење јавних добара, накнада за коришћење јавне површине. Такође, нису тачне тврдње иницијатора да је одредбом члана 44. Закона о оглашавању прописано да се „за оглашавање плаћа комунална такса“, будући да се наведеном одредбом Закона прописује сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем, као услов за постављање плаката и других огласних средстава на површинама које нису јавне, те су ови наводи очигледно неосновани.

Разматрајући садржину разлога и навода изнетих у другој иницијативи, којима се оспорава уставност одредаба члана 236. став 1. тачка 2) Закона и члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке, које су садржински исте, Уставни суд налази да накнада прописана оспореном одредбом Закона о накнадама за коришћење јавних добара ни на који начин не искључује нити онемогућава власницима објеката и површина за оглашавање, које нису јавне, остваривање одговарајућих прихода који им припадају у случају давања истих у закуп или на коришћење за потребе оглашавања, а у зависности од договора власника објекта или површине и оглашивача, већ законодавац на основу уставног овлашћења садржаног у одредби члана 97. тачка 15. Устава уводи накнаду за коришћење одређеног јавног добра. Суд напомиње да приходи остварени од накнаде за коришћење јавних површина, као и раније локална комунална такса за коришћење објеката и простора који припадају јединици локалне самоуправе и коришћење простора на јавним површинама, припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој су територији остварени. Стога је Суд као неосноване оценио наводе иницијатора да је оспореним одредбама члана 236. став 1. тачка 2)

Закона о накнадама за коришћење јавних добара и члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда „ограничено право власника непокретности на мирно уживање имовине, загарантовано чланом 58. став 1. Устава“.

У другој иницијативи се као предмет оспоравања наводе одредбе члана 238. Закона о накнадама за коришћење јавних добара и члана 4. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда, које су садржински исте. С тим у вези, Уставни суд налази да иницијатор није навео одредбе Устава у односу на које се тражи утврђивање неуставности оспорених одредаба наведених аката и уставноправне разлоге оспоравања, те је, имајући у виду ове процесне недостатке, иницијативу, у овом делу одбацио.

Разматрајући садржину навода иницијативе о несагласности одредаба члана 241. став 1. Закона и члана 7. став 1. Одлуке са уставним принципом једнакости положаја свих учесника на тржишту из члана 84. став 1. Устава, Уставни суд налази да је законодавац, уређујући елементе накнаде, као непореског прихода, могао да, на основу овлашћења из члана 91. став 1. и члана 97. тачка 15. Устава, уреди питања која се тичу ослобођења од плаћања ове накнаде, на начин предвиђен оспореном одредбом члана 241. став 1. Закона. При томе, треба имати у виду да се директни и индиректни корисници буџетских средстава не баве оглашавањем које представља професионалну, односно привредну делатност на јединственом тржишту, већ се одредбе Закона о оглашавању примењују на активности ових корисника буџетских средстава у вршењу јавних овлашћења које немају својство оглашавања у смислу члана 2. став 1. тачка 1) Закона о оглашавању (нпр. јавно обавештавање које врше државни органи, односно други носиоци јавних власти, у склопу остваривања послова из свог делокруга (нпр. јавни позиви, јавно оглашавање за продају расходованог наоружања и војне опреме, обавештења, јавне кампање и сл.). Стога је Суд наводе иницијатора о несагласности одредаба члана 241. став 1. Закона и члана 7. став 1. Одлуке са одредбом члана 84. став 1. Устава одбацио као неосноване.

Такође, захтев иницијатора да се „оцени уставност и законитост одредаба чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији Града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20)“, без навођења одредаба Устава у односу на које се тражи интервенција Уставног суда и уставноправних разлога оспоравања овог акта, Суд је одбацио, имајући у виду наведене процесне недостатке.

Уставни суд није надлежан да „обустави од извршења одредбе члана 238. Закона о накнадама за коришћење јавних добара и члана 4. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара на територији града Београда“, као ни да „обустави извршење Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда...“, као и радње које би могле бити предузете на основу подзаконских аката“, како су то тражили подносиоци иницијатива, већ, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, само може

обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспореног акта, до доношења своје коначне одлуке.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 236. став 1. тачка 2) и члана 241. став 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, па је у овом делу иницијативе одбацио, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду. У односу на одредбе члана 238. наведеног Закона, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијативе у овом делу одбаце на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Такође, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 2. став 1. тачка 2) и члана 7. став 1. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда, па је у овом делу иницијативу одбацио на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду. У односу на одредбе члана 4. наведене Одлуке Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијатива у овом делу одбаци на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Иницијативу којом се оспоравају одредбе чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији Града Београда Уставни суд је одбацио због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање, на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

**1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19).**

**2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 2. став 1. тачка 2), члана 4. и члана 7. став 1. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 118/18, 52/19 и 114/19).**

**3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20).**

## Образложење

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, број 95/18) и, без

навођења конкретних одредаба, Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 118/18) и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19), члана 2. став 1. тачка 2), члана 4. и члана 7. став 1. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр.118/18 и 52/19) и чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20).

Подносилац прве иницијативе тражи од Уставног суда да „оцени уставност и законитост“ одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, број 95/18) и Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 118/18), због „супротности са чланом 44. Закона о оглашавању („Службени гласник РС“, број 6/16) и чланом 55. Одлуке о оглашавању Града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 86/16, 126/16, 36/17, 96/17 и 109/18), којима се изричито прописује и дефинише да се за коришћење средстава за оглашавање плаћа комунална такса, а не накнада за коришћење јавних површина“. Такође наводи да се оспореним актима прецизно не дефинише шта представља „непосредан утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине“, чиме се оставља могућност за неуједначену примену, те сматра да је потребно прецизно дефинисати шта значи „утицај, како би се ова законска недореченост избегла“. Иницијатор је Уставном суду поднео и захтев за доношење привремене мере, којим предлаже да Суд привремено обустави извршење Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр.118/18, 52/19 и 114/19), „као и радње које би могле бити предузете на основу подзаконских аката“, јер се одредбом Тарифног броја 2. тачком 3. Одлуке „директно и флагрантно крши право конкуренције на тржишту оглашивача на територији града Београда, угрожавајући свакога ко нема уговор о јавно-приватном партнерству са Градом Београдом, стављајући их у веома подређен положај и намеће им вишеструко веће обавезе према граду него предузећима која такав уговор са Градом немају“.

Другом иницијативом је оспорена уставност одредаба члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона из тачке 1. изреке и члана 2. став 1. тачка 2), члана 4. и члана 7. став 1. Одлуке из тачке 2. изреке. Иницијатор сматра да су наведене одредбе оспорених аката у супротности са одредбама члана 58. став 1, члана 84. став 1. и члана 91. став 2. Устава Републике Србије. Као разлоге несагласности са Уставом загарантованим правом на мирно уживање имовине, иницијатор наводи: да је одредбама члана 236. став 1. тачка 2) Закона и члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке ограничено право власника непокретности на мирно уживање имовине, односно право на прибирање плодова - прихода од издавања непокретности за

потребе оглашавања, јер је „дато право“ јединици локалне самоуправе да, уместо власника, прибира приходе од оглашавања на непокретностима у приватној својини; да оглашавање на објектима у приватној својини ни на који начин не утиче, нити може да утиче на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, већ је то изговор законодавца; да ни Закон ни Одлука не прецизирају шта значи „утицај“ на расположивост или квалитет јавне површине, те је јасно да је то једна измишљена категорија која има за циљ да обезбеди јавне приходе, задирањем у приватну својину; да применом наведених одредаба настаје обавеза плаћања накнаде за сваки облик оглашавања на територији Града Београда, независно од тога да ли *de facto* постоји било какав облик утицаја на јавно добро, јер ни једно решење надлежног органа, којим се одређује висина предметне накнаде, не садржи било какво образложење у вези са основом настанка обавезе, већ се по аутоматизму, за свако оглашавање на приватним објектима доноси решење којим се утврђује накнада за оглашавање; да су органи јавне управе, на основу наведених одредаба Закона и Одлуке, без постојања било каквог стварног права на објектима, добили право да остварују приходе од тих објеката, те да се накнада за оглашавање на приватним објектима, до примене оспореног Закона и Одлуке, плаћала власницима објекта, а јавним органима се плаћала комунална такса, која има природу јавних прихода; да није одређена јавна површина на коју утиче постављање средстава оглашавања, па се због неопредељености јавне површине доводи у питање припадност предметног прихода, односно не зна се буџету које јединице локалне самоуправе припада приход; да нису испуњени Уставом прописани услови за мешање органа јавне управе у приватну својину и ограничавање права власника на остваривање прихода од оглашавања. Као разлоге несагласности оспорених аката са одредбом члана 91. став 2. Устава, иницијатор наводи да приликом доношења Закона законодавац није узео у обзир да ли је обавеза плаћања накнаде заснована на економској моћи обвезника. По наводима иницијатора, оспорене одредбе члана 241. став 1. Закона и члана 7. став 1. Одлуке су у супротности са одредбом члана 84. став 1. Устава јер су фаворизовани директни и индиректни корисници буџета тиме што је предвиђено да исти нису обвезници плаћања накнаде и услуге оглашавања пружају по повољнијој цени, чиме је нарушен принцип једнакости. Тражи да Уставни суд утврди да оспорене одредбе Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара на територији града Београда нису у сагласности са Уставом и да обустави извршење одредаба члана 238. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, члана 4. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара на територији града Београда. Првом допуном иницијативе иницијатор наводи да је оспорена Одлука измењена Одлуком о измени Одлуке о накнада за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 114/19), док у другој допуни иницијативе наводи да је Скупштина града Београда, 30. јула 2020. године, донела Одлуку о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији Града Београда

(„Службени лист града Београда“, број 89/20) и тражи од Суда да „из свих разлога наведених у раније поднетој иницијативи“ оцени уставност и законитост одредаба чл. 1. и 3. те Одлуке.

Народна скупштина је, у мишљењу на наводе из иницијативе, истакла: да оспорене одредбе Закона нису у супротности са одредбама члана 44. Закона о оглашавању; да оспореним Законом није било неопходно дефинисати непосредан утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, имајући у виду да је одредбама других прописа то дефинисано; да се оглашавање на предметним површинама може вршити само на основу одобрења надлежног органа јединице локалне самоуправе, коме претходи испитивање услова сигурности лица и ствари, које се врши због утицаја, између осталог, на саобраћајну површину (пут, улицу, пешачку зону), која представља јавну површину, при чему давање сагласности за постављање огласних средстава представља сагласност надлежних органа о испуњености одговарајућих услова; да Законом није дато право јединици локалне самоуправе да „уместо власника објеката прибира плодове од оглашавања на непокретностима у приватној својини“, већ је уређено да се накнада наплаћује за утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине који постављена огласна средства на површинама и објектима изван јавне површине врше на јавну површину, када дозволу за постављање издаје надлежни орган; да се, сагласно члану 188. став 2. Устава, територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују законом, а да је Законом о финансирању локалне самоуправе уређено да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији; да је јединици локалне самоуправе, која најбоље познаје економску моћ обвезника на својој територији, дато право да својим актом пропише различите износе ове накнаде, у зависности од категорије објеката, намене, места постављања; да је за све накнаде за коришћење јавних добара прописана јединствена основица, односно једнака је површини коришћеног простора изражена у метрима квадратним; да директни и индиректни корисници буџетских средстава, који нису обвезници ове накнаде, врше јавна овлашћења средствима у јавној својини и финансирају се, у целини или претежним делом, из јавних прихода, те да углавном не обављају делатност трговине и да исти врше јавно оглашавање у склопу остваривања послова из свог делокруга (нпр. јавни позиви, јавно оглашавање за продају расходованог наоружања и војне опреме, обавештења и сл.) и не представљају тржишну конкуренцију осталим учесницима на тржишту оглашавања који имају својство трговца.

Скупштина града Београда је, у одговору на наводе из иницијативе којима се оспорава уставност Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда и Одлуке о оглашавању на територији града Београда, истакла: да се иницијативама оспорава текст Одлуке који је преузет из Закона о накнадама за коришћење јавних добара; да је оспореним одредбама Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града Београда извршено усклађивање са Законом и Одлуком о накнадама, с тим што је основ за плаћање накнаде одређен Одлуком

о накнадама; да је предметна накнада јавни приход и као таква не може ни припадати власницима објекта на које се средства за оглашавање постављају; да постојање те накнаде не искључује остваривање одговарајућих прихода власника објекта или површина у приватној својини на којима се врши оглашавање; да обвезник накнаде није власник објекта, већ је обвезник субјект који оглашава; да би власник објекта био обвезник накнаде када би на свој објект поставио средство за оглашавање; да не стоје наводи иницијативе да субјекти који врше оглашавање на јавној површини и они који врше оглашавање на другим површинама и врше „утицај“, плаћају накнаду у једнакој висини, што доказује и Тарифни број 2, Таксене тарифе Одлуке, где је одређено да су накнаде на површинама које нису јавне за око 50% ниже у односу на износ накнаде из Прилога 12 Закона, где је одређен највиши износ накнаде за коришћење јавних површина; да органи и организације града Београда, који су директни и индиректни корисници буџета, не обављају привредну делатност оглашавања, те нема ни нарушавања једнаког положаја на тржишту и повреде члана 84. став 1. Устава; да су оспорене одредбе тачке 3. Тарифног броја 2. Одлуке о накнадама измењене тако да сви обвезници који са Градом имају закључен уговор о јавно – приватном партнерству плаћају умањен износ накнаде за 70%, с тим да они сносе и друге трошкове у виду плаћања уговорене, концесионе накнаде, као и финансирања и постављања и одржавања предмета уговора; да су оспорене одредбе наведених аката сагласне одредбама Устава, Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Закона о оглашавању.

## II

Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио да је Закон о накнадама за коришћење јавних добара донела Народна скупштина, на седници одржаној 7. децембра 2018. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 95 од 8. децембра 2018. године, а ступио је на снагу 16. децембра 2018. године, с тим да је у примени од 1. јануара 2019. године. Закон о изменама Закона о накнадама за коришћење јавних добара објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 49 од 8. јула 2019. године. Законом се уређују накнаде за коришћење јавних добара, и то: обвезник плаћања, основица, висина, начин утврђивања и плаћања, припадност прихода од накнаде, као и друга питања од значаја за утврђивање и плаћање накнада за коришћење јавних добара (члан 1.). Одредбама члана 2. Закона је прописано да је накнада јавни приход који се наплаћује за коришћење одређеног јавног добра (тачка 1)); да је јавно добро природно богатство, односно добро од општег интереса и добро у општој употреби (тачка 2)); да коришћење јавног добра, у смислу овог закона, подразумева непосредно коришћење јавног добра на основу закона или уговора или вршење непосредног утицаја на расположивост, квалитет или неку другу особину јавног добра чињењем или нечињењем (тачка 3)); да је обвезник плаћања накнаде за коришћење јавног добра правно лице, предузетник или физичко лице које користи јавно добро (тачка 4)); да је



основица за утврђивање накнаде за коришћење јавног добра јединица мере, вредност добра које се користи или приход који се остварује (тачка 5)); да је висина накнаде новчани износ за коришћење јавног добра (тачка 6)). Сагласно одредби члана 3. Закона, накнаде за коришћење јавних добара могу се уводити само овим законом, а као накнада за коришћење јавних добара уводи се накнада за коришћење јавне површине (члан 4. тачка 12)). Накнада за коришћење јавних површина уређена је Поглављем XIV Закона, где су одређене врсте ове накнаде, обвезник накнаде, основица, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања, ослобођења и припадност прихода од ове накнаде.

Оспореном одредбом члана 236. став 1. тачка 2) Закона одређено је да је врста накнаде за коришћење јавних површина накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, као и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Оспореном одредбом члана 238. Закона одређено је да је основица накнаде за коришћење простора на јавној површини површина коришћеног простора изражена у метрима квадратним ( $m^2$ ), док је оспореном одредбом члана 241. став 1. одређено да накнаду за коришћење јавних површина не плаћају директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Јавна површина, у смислу одредаба члана 236. став 4. Закона, јесте површина утврђена планским документом јединице локалне самоуправе која је доступна свим корисницима под једнаким условима: јавна саобраћајна површина (пут, улица, пешачка зона и сл.); трг; јавна зелена површина (парк, сквер, градска шума и сл.); јавна површина блока (парковски уређене површине и саобраћајне површине). Одредбама члана 239. Закона уређена је висина накнаде тако што је прописано: да је највиши износ накнаде за коришћење јавне површине прописан у Прилогу 12. овог закона (став 1.); да су критеријуми за прописивање висине накнаде време коришћења простора, зона у којој се налази простор који се користи, уколико је зона утврђена актом јединице локалне самоуправе, као и техничко-употребне карактеристике објекта, уколико се јавна површина користи за постављање објеката (став 2.); да се актом скупштине јединице локалне самоуправе утврђује висина накнаде у складу са ст. 1. и 2. овог члана, олакшице, начин достављања и садржај података о коришћењу јавне површине надлежном органу који утврђује обавезу плаћања накнаде (став 3.). Приходи остварени од накнаде за коришћење јавних површина, сагласно члану 242. Закона, припадају буџету јединица локалне самоуправе. Сагласно одредбама члана 278. став 1. тачка 16) Закона, даном почетка примене овог закона, престале су да важе одредбе члана 15. став 1. тач. 2), 9), 14) и 16), као и члана 15б Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16 и 104/16 – др. закон), као и акта јединица локалне самоуправе која су донета на основу тих законских одредаба.

Оспореном Одлуком о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда уређује се висина накнаде за коришћење јавних површина на територији града Београда, олакшице, начин достављања и садржај података о коришћењу јавне површине надлежном органу који утврђује обавезу плаћања накнаде (члан 1.). Одредбом члана 2. став 1. Одлуке одређене су накнаде за коришћење јавне површине. Оспореном одредбом тачке 2) става 1. наведеног члана Одлуке, као једна од ових накнада, одређена је накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, као и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе. Оспореном одредбом члана 4. Одлуке одређено је да је основица накнаде за коришћење простора на јавној површини површина коришћеног простора изражена у метрима квадратним ( $m^2$ ), док је оспореном одредбом члана 7. став 1. Одлуке одређено да накнаду за коришћење јавних површина не плаћају директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Оспореном одредбом члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20), допуњена је Одлука о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, др. 86/16, 126/16, 36/17, 96/17, 109/18, 26/19, 62/19, 17/20, 89/20, 106/20, 152/20 и 39/21) тако што је после члана 55. додат нови члан 55а којим је одређено да лице које на отвореној површини из члана 4. ове одлуке постави средство за оглашавање или га користи без дозволе односно акта из ст. 2. и 3. члана 2. ове одлуке плаћа накнаду у складу са посебном одлуком Скупштине града Београда, од пријема одговарајућег акта надлежне комуналне инспекције до уклањања средства за оглашавање (став 1.), те уколико се не може утврдити лице из става 1. овог члана, накнаду у складу са посебном одлуком Скупштине града Београда плаћа лице које се оглашава на средству за оглашавање које је постављено или се користи без дозволе односно акта из члана 2. ст. 2. и 3. ове одлуке, ако не поседује огласну декларацију (став 2.). Одредбом члана 3. оспорене Одлуке измењен је члан 57. став 3. Одлуке тако да су речи: „јавним и другим површинама“ замењене речима: „отвореним површинама“, тако да наведена одредба сада гласи: „Контролу примене ове одлуке у складу са Законом о комуналној полицији и комунално-полицијске послове на одржавању реда у области постављања средстава за оглашавање на отвореним површинама, врши комунална полиција“.

### III

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражена оцена уставности, утврђено је: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.); да сви имају једнак правни положај на тржишту (члан 84. став 1.); да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника

(члан 91. став 2). Одредбама члана 91. став 1. Устава утврђено је да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, а да Република Србија, сагласно одредби члана 97. тачка 15. Устава, уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

Одредбама члана 18. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 - др. пропис) прописано је да се накнаде могу уводити за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби (став 1.), да се обвезник плаћања накнаде, основица за плаћање накнаде, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања накнаде, као и припадност накнаде уређују посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за финансије (став 2.), а да се од дана ступања на снагу закона из става 2. овог члана, накнаде из става 1. овог члана не могу уводити ниједним другим законом осим тим законом (став 3.).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 - др. закон и 95/18 - др. закон) је прописано да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији и то, поред осталих, накнаде за коришћење јавних добара и друге накнаде у складу са законом (члан 6. тач. 5) и 7)), а да се локалне комуналне таксе могу уводити за: истицање фирме на пословном простору; држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина и за држање средстава за игру („забавне игре“) (члан 15. тач.1), 3) и 10)).

Законом о оглашавању („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 52/19 - др. закон), уређују се садржина огласне поруке, општа правила оглашавања, посебна правила и ограничења, директно оглашавање, спонзорство, правна заштита и надзор (члан 1.). Законом је прописано: да је оглашавање представљање у било ком облику у вези са пословањем односно професионалном или пословном делатношћу, ради подстицања продаје робе и услуга, продаје непокретности, као и преноса права и обавеза, а оглашивач је лице које се оглашава, а које има својство трговца у складу са прописима који уређују трговину или ради у име и за рачун трговца, односно које обавља професионалну или пословну делатност продаје робе и услуга, непокретности, као и пренос права и обавеза, у складу са посебним прописима (члан 2. став 1. тач. 1) и 3)); да се одредбе овог закона примењују и на активности које немају својство оглашавања у смислу члана 2. став 1. тачка 1) овог закона, као што је, поред осталих, јавно обавештавање које врше државни органи, односно други носиоци јавних власти, у склопу остваривања послова из свог делокруга (нпр. јавни позиви, јавно оглашавање за продају расходованог наоружања и војне опреме, обавештења, јавне кампање и сл.), у складу са законом који уређује област јавног обавештавања и других видова активности које, у циљу промовисања и представљања својих програма, пројеката,

акција, радова и сл. врше Република Србија, Аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе, као и установе и друга правна лица која су у претежном делу у државној својини или која се у целини или претежним делом финансирају из јавних прихода (члан 3. став 2. тачка 2)); да је оглашавање на отвореним површинама вид оглашавања путем средства подесног за трајно упућивање огласне поруке јавности, постављеног на површинама које су изван затвореног простора, које су доступне јавности, односно неодређеном броју прималаца, а да су средства за оглашавање на отвореним површинама, по правилу огласни пано (билборд), плакат, дисплеј, светлеће ознаке и сл. (члан 39. ст. 1. и 3.); да се оглашавањем на отвореним површинама не сме повредити интерес заштите сигурности пешака, моторних возила и других учесника у саобраћају или интерес очувања и унапређења изгледа јединице локалне самоуправе, заштите културно-историјских споменика или други јавни интерес, односно услов сигурности лица и ствари, а да услове и начин оглашавања ближе уређује јединица локалне самоуправе (члан 40.); да се на јавним површинама огласни пано може поставити само уз претходно одобрење надлежног органа који доноси план постављања огласних паноа на јавним површинама и на основу тог плана расписује конкурс за избор корисника места за постављање паноа на тим површинама, а ближи услови и критеријуми за спровођење конкурса, укључујући начин одређивања накнаде за постављање паноа, односно других огласних средстава на јавним површинама, утврђују се актом надлежног органа јединице локалне самоуправе и да надлежни орган може, ако су испуњени прописани услови, да одбије одобрење из става 1. овог члана ако утврди да је то неопходно из разлога заштите сигурности пешака, моторних возила и других учесника у саобраћају или другог јавног интереса, односно услова сигурности лица и ствари (члан 41.); да је на површинама које нису јавне, постављање плаката и других огласних средстава дозвољено само уз сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем (члан 44.).

#### IV

Полазећи од садржине прве иницијативе, Уставни суд је утврдио да се разлози оспоравања уставности одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона о накнадама за коришћење јавних добара, заснивају на тврдњи иницијатора да се за коришћење средстава за оглашавање плаћа комунална такса, а не накнада за коришћење јавних површина, и мишљењу да је на овај начин повређен Устав јер је оспорено законско решење у супротности са одредбама члана 44. Закона о оглашавању и члана 55. Одлуке о оглашавању на територији града Београда, „којима је изричито прописано да се за оглашавање плаћа комунална такса“.

С тим у вези, Уставни суд указује да су одредбе члана 15. став 1. тач. 2), 9), 14) и 16) и члана 15б Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16 и 104/16 – др. закон), којима је било предвиђено увођење локалних комуналних такса за коришћење рекламних паноа, укључујући и истицање и исписивање фирме ван

пословног простора на објектима и просторима који припадају јединици локалне самоуправе (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.), за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности и за заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова, престале да важе 1. јануара 2019. године, односно даном почетка примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара, када је, поред осталих, уведена накнада за коришћење јавне површине. Из наведеног следи да се од 1. јануара 2019. године, за коришћење простора на јавним површинама не плаћа локална комунална такса већ, сагласно Закону о накнадама за коришћење јавних добара, накнада за коришћење јавне површине. Такође, нису тачне тврдње иницијатора да је одредбом члана 44. Закона о оглашавању прописано да се „за оглашавање плаћа комунална такса“. Ово с тога што се наведеном одредбом Закона прописује сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем, као услов за постављање плаката и других огласних средстава на површинама које нису јавне, а не, како то погрешно сматра иницијатор, да се „за оглашавање плаћа комунална такса“. Стога, Уставни суд налази да су наводи иницијатора да се „за коришћење јавних добара плаћа комунална такса, очигледно неосновани.

Разматрајући садржину разлога и навода изнетих у другој иницијативи, којима се оспорава уставност одредаба члана 236. став 1. тачка 2) Закона и члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке, које су садржински исте, јер је „одузето право власнику објекта да прибира приход од издавања непокретности за потребе оглашавања, чиме је ограничено право власника непокретности на мирно уживање имовине“, Уставни суд је пошао од тога да је законодавац, у оквиру своје Уставом утврђене надлежности из члана 97. тачка 15. да уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, Законом о накнадама за коришћење јавних добара на системски начин уредио накнаде за коришћење јавних добара које, по својој природи, представљају непорески јавни приход који припада јединици локалне самоуправе на чијој је територији остварен, и одредио, поред осталог, шта значи коришћење јавног добра, у смислу овог закона. Дакле, Законом о накнадама за коришћење јавних добара законодавац је у циљу, поред осталог, правне сигурности и обезбеђења транспарентности у вођењу фискалне политике, једним законом уредио све накнаде које се плаћају за коришћење јавних добара, тј. природних богатстава, добара од општег интереса и добара у општој употреби. Оспореном одредбом члана 236. став 1. тачка 2) Закона је, као предмет утврђивања накнаде за коришћење јавне површине, одређено и коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, када је за такво коришћење потребна дозвола надлежног органа јединице локалне самоуправе. Обвезник ове накнаде је корисник површине и објекта за оглашавање за

сопствене потребе и за потребе других лица, који је, по испуњењу прописаних услова, прибавио одобрење за постављање одређеног огласног средства. Уставни суд напомиње да правила оглашавања нису предмет уређења оспореног Закона, већ Закона о оглашавању који даје овлашћење јединици локалне самоуправе да својим актом ближе уреди услове и начин оглашавања, с тим да је на површинама које нису јавне, постављање плаката и других огласних средстава дозвољено само уз сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем. Накнада прописана оспореном одредбом Закона о накнадама за коришћење јавних добара, по схватању Суда, ни на који начин не искључује нити онемогућава власницима објеката и површина за оглашавање, које нису јавне, остваривање одговарајућих прихода који им припадају у случају давања истих у закуп или на коришћење за потребе оглашавања, а у зависности од договора власника објекта или површине и оглашивача.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да прописаном накнадом за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе, није, како то погрешно сматра иницијатор, „одузето право власнику објекта на коме се врши оглашавање, да прибира приход од издавања непокретности за потребе оглашавања“, већ законодавац на основу уставног овлашћења садржаног у одредби члана 97. тачка 15. Устава, уводи накнаду за коришћење одређеног јавног добра. Стога је Суд као неосноване оценио наводе иницијатора да је оспореним одредбама члана 236. став 1. тачка 2) Закона о накнадама за коришћење јавних добара и члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда „ограничено право власника непокретности на мирно уживање имовине, загарантовано чланом 58. став 1. Устава“.

Такође, Суд напомиње да приходи остварени од накнаде за коришћење јавних површина, као и раније локална комунална такса за коришћење објеката и простора који припадају јединици локалне самоуправе и коришћење простора на јавним површинама, припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој су територији остварени.

Када су у питању наводи иницијатора „да ни Закон ни Одлука не прецизирају шта значи „утицај“ на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, и да је потребно дефинисати овај појам како би се ова недореченост избегла“, Уставни суд истиче да је, полазећи од надлежности Уставног суда утврђеној одредбама члана 167. Устава, у досадашњој пракси израженој у више предмета, заузео становиште да није надлежан за поступање по захтевима за оцену уставности и законитости општих аката из разлога што одређено питање није уређено, а подносилац иницијативе сматра да би требало бити уређено, јер се такав захтев у суштини своди на предлог за измену и допуну оспореног општег акта, што не спада у надлежност Уставног суда.

Такође, у другој иницијативи се као предмет оспоравања наводе одредбе члана 238. Закона о накнадама за коришћење јавних добара и члана 4. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда, које су садржински исте. С тим у вези, Уставни суд налази да иницијатор није навео одредбе Устава у односу на које се тражи утврђивање неуставности оспорених одредаба наведених аката и уставноправне разлоге оспоравања, те је, имајући у виду ове процесне недостатке, иницијативу, у овом делу одбацио.

Разматрајући садржину навода иницијативе о несагласности одредаба члана 241. став 1. Закона и члана 7. став 1. Одлуке са уставним принципом једнакости положаја свих учесника на тржишту из члана 84. став 1. Устава, Уставни суд је пошао од тога да је чланом 91. Устава конституисано овлашћење за законодавца да, поред утврђивања пореског система, може уводити и друге дажбине које су засноване на економској моћи обвезника, у циљу обезбеђивања средстава из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Наведено овлашћење обухвата могућност уређивања ових прихода (накнада за коришћење јавних добара је непорески јавни приход) у целини, из чега следи да је законодавац аутономан приликом уређивања свих питања везаних за накнаде за коришћење јавних добара као што су: одређивање обвезника, основице, висине, олакшица, начин утврђивања и плаћања, припадност прихода од накнаде, ослобођења и др. Уставни суд налази да је законодавац, уређујући елементе накнаде, као непореског прихода, могао да, на основу уставног овлашћења из члана 91. став 1. и члана 97. тачка 15. Устава, уреди питања која се тичу ослобођења од плаћања ове накнаде, на начин предвиђен оспореном одредбом члана 241. став 1. Закона. При томе, треба имати у виду да се директни и индиректни корисници буџетских средстава не баве оглашавањем које представља професионалну, односно привредну делатност на јединственом тржишту, већ се одредбе Закона о оглашавању примењују на активности ових корисника буџетских средстава у вршењу јавних овлашћења које немају својство оглашавања у смислу члана 2. став 1. тачка 1) Закона о оглашавању (нпр. јавно обавештавање које врше државни органи, односно други носиоци јавних власти, у склопу остваривања послова из свог делокруга (нпр. јавни позиви, јавно оглашавање за продају расходованог наоружања и војне опреме, обавештења, јавне кампање и сл.)). Сагласно наведеном, Уставни суд је наводе иницијатора о несагласности одредаба члана 241. став 1. Закона и члана 7. став 1. Одлуке са одредбом члана 84. став 1. Устава, јер су „директни и индиректни корисници буџета фаворизовани тиме што им је на овај начин омогућено да послују на тржишту под повољнијим условима“, одбацио као неосноване.

Када су у питању наводи иницијатора да „приликом доношења Закона законодавац није узео у обзир да ли је обавеза плаћања накнаде заснована на економској моћи обвезника, што је супротно члану 91. став 2. Устава“, Уставни суд напомиње да иницијатива којом се тражи уставносудска интервенција у односу на оспорени општи акт мора да садржи, поред осталог, прецизно означене одредбе које се оспоравају, као и уставноправне разлоге којима се,

са становишта садржине уставних норми, у односу на које се тражи интервенција Уставног суда аргуменују тврдње о неуставности оспореног акта. Како у овом случају, нису означене конкретне одредбе Закона које би биле предмет испитивања у поступку пред Уставним судом у односу на одредбу члана 91. став 2. Устава, Уставни суд је, у овом делу, одбацио иницијативу, јер нису испуњене претпоставке да се по њој поступа.

Такође, захтев иницијатора да Уставни суд „оцени уставност и законитост одредаба чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији Града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20)“, без навођења одредаба Устава у односу на које се тражи интервенција Уставног суда и уставноправних разлога оспоравања овог акта, Суд је одбацио, имајући у виду наведене процесне недостатке.

Уставни суд указује да није надлежан да „обустави од извршења одредбе члана 238. Закона о накнадама за коришћење јавних добара и члана 4. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара на територији града Београда“, као ни да „обустави извршење Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр.118/18, 52/19 и 114/19), као и радње које би могле бити предузете на основу подзаконских аката“, како су то тражили подносиоци иницијатива, већ да, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, само може обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспореног акта, до доношења своје коначне одлуке.

## V

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 236. став 1. тачка 2) и члана 241. став 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19), па је у овом делу иницијативе одбацио на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15). У односу на одредбе члана 238. наведеног закона, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијативе у овом делу одбаце на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду. Сагласно наведеном, Уставни суд је решио као у тачки 1. изреке.

Такође, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 2. став 1. тачка 2) и члана 7. став 1. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр.118/18, 52/19 и 114/19), па је у овом делу иницијативу одбацио на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду. У односу на одредбе члана 4. наведене одлуке, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се иницијатива у овом делу одбаци на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду. Сагласно наведеном, Уставни суд је решио као у тачки 2. изреке.

Иницијативу којом се оспоравају одредбе чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији Града Београда („Службени



лист града Београда“, број 89/20), Уставни суд је, због недостатка процесних претпоставки, одбацио на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду и решио као у тачки 3. изреке.

Полазећи од наведеног, а на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и одредбе члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Суд је донео Решење као у изреци.

Решење УО-183/2019 од 30. јуна 2022. године

**Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије  
(„Службени гласник РС“, број 36/18)  
- одредбе члана 25.**

Поводом оспоравања уставности, поред одредаба члана 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије, и члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, Уставни суд је утврдио да иницијатор не наводи нити одредбе Устава у односу на које тражи оцену уставности, нити уставно-правне разлоге због којих се тражи оцена њихове уставности, па како само формално истицање захтева за оцену уставности не може имати значење иницијативе за покретање поступка, то је у овом делу иницијативу одбацио, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Утврђује се да одредба члана 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије („Службени војни лист“, број 13/17) није у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18) и члана 2. Правилника из тачке 1.

Видети доле

Одлуку УО-99/2020

од 7. априла 2022. године

(чији је саставни део решење

у односу на одредбе члана 35. Закона о

изменама и допунама Закона о Војсци Србије

(„Службени гласник РС“, број 36/18))

Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката  
(„Службени гласник РС“, број 83/18)  
- одредба члана 26. став 1.

Према одредби члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, право на озакоњење објекта престаје по сили закона уколико надлежни орган не озакоњи објекат који је предмет озакоњења у року од пет година од дана ступања на снагу овог закона, тј. до 6. новембра 2023. године. С тим у вези, Уставни суд сматра да остваривање права на озакоњење објекта може да буде ограничено роком, у смислу Законом прописаних обавеза имаоца права на озакоњење објекта да предузме одређене радње у Законом прописаном року, али не може зависити од ефикасности поступања органа надлежних да спроведу поступак у коме се одлучује о озакоњењу објекта, те само пропуштање лица у чијем је интересу установљено право на озакоњење објекта да у Законом прописаном року предузме Законом одређене радње може довести до губитка права на озакоњење објекта, а не околност да надлежни орган јавне власти није извршио озакоњење објекта у Законом прописаном року. Како из оспорене законске одредбе произлази да ће сваком имаоцу права на озакоњење објекта, чији објекат надлежни орган јавне власти не озакоњи до 6. новембра 2023. године, престати ово имовинско право по сили закона, без обзира на то да ли је и када ово лице предузело неку од Законом прописаних радњи на чије предузимање га Закон обавезује, као и да се престанком наведеног права стичу услови за рушење нелегалног објекта (члан 38. став 2. Закона), Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом члана 26. став 1. Закона повређено Уставом зајемчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Како Закон о озакоњењу објеката прописује озакоњење оних објеката – предмета озакоњења који испуњавају овим законом одређене услове, а из оспорене одредбе произлази да ће се, без обзира на испуњеност законских услова за озакоњење, озакоњити само они нелегални објекти за које су надлежни органи правноснажно окончали поступак озакоњења у прописаном року, Уставни суд сматра да је оспореном законском одредбом повређено и начело о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава. Полазећи од наведеног и имајући у виду ставове које је заузео у својим одлукама у вези са законским решењима којима се престанак законски стеченог права чини зависним од тога да ли је надлежни државни орган окончао поступак стицања одређеног права у прописаном року, Уставни суд је утврдио да одредба члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката није у сагласности с Уставом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18) није у сагласности с Уставом.

### О б р а з л о ж е њ е

#### I

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 26. став 1. Закона наведеног у изреци, Уставни суд је, на седници одржаној 19. маја 2022. године, донео Решење ИУз-11/2020 којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 26. став 1. Закона. Полазећи од релевантних одредаба Устава и Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, др. 96/15, 83/18 и 81/20-Одлука УС), Уставни суд је оценио да се као спорна основано могу поставити следећа уставноправна питања: да ли је оспореном законском одредбом повређено право власника нелегалног објекта на мирно уживање имовинског права стеченог на основу закона, које је зајемчено чланом 58. Устава, тј. његово право на озакоњење објекта, јер се оспореним законским решењем престанак наведеног права везује за околност да надлежни орган јавне власти није извршио озакоњење у Законом прописаном року, а да од власника нелегалног објекта зависи само да ли је и када предузео Законом прописане радње неопходне за озакоњење објекта, а не и када ће поступак озакоњења бити правноснажно окончан и да ли је оспореном законском одредбом повређено уставно начело о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава, с обзиром на то да ће се, сагласно Закону о озакоњењу објеката, озаконити само они објекти који испуњавају све Законом прописане услове за озакоњење, док из оспорене законске одредбе произлази да ће се, без обзира што испуњавају законске услове, озаконити само они објекти у вези са којима су надлежни органи правноснажно окончали поступке озакоњења у Законом прописаном року.

#### II

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“, др. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак.

#### III

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18) донела, 26. октобра 2018. године, Народна скупштина. Закон је ступио на снагу 6. новембра 2018. године. Оспореном одредбом члана 26.

став 1. Закона прописано је да ако у року од пет година од дана ступања на снагу овог закона објекат који је предмет озакоњења не буде озакоњен, надлежни орган донеће решење којим се захтев одбија.

Одредбама Устава 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 и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.).

У циљу целовитог сагледавања спорних уставноправних питања која су се појавила у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и одговарајуће одредбе Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15, 83/18 и 81/20-Одлука УС) којим је прописано да се овим законом уређују услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објекта изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу (у даљем тексту: незаконито изграђени објекти), услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење објеката и да се одредба става 1. овог члана односи и на објекте, односно изведене радове у складу са чланом 145. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14 и 145/14) (члан 1. ст. 1. и 3.).

Одредбама члана 3. Закона одређен је предмет озакоњења према степену завршености објекта. Одредбама Поглавља II Закона (чл. 5. до 11.) прописани су услови за озакоњење. С тим у вези, одредбама члана 5. Закона одређени су објекти који не могу да буду предмет озакоњења (ст. 1. и 4.) и случајеви када би, изузетно од одредаба става 1. овог члана Закона, одређени објекти могли да буду предмет озакоњења (ст. 2, 3. и 5.). Чланом 6. Закона одређен је предмет озакоњења према томе да ли је поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката, односно према видљивости објекта на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године (ст. 1, 3. и 4.) и прописано је да је предмет озакоњења и објекат за који је поднет захтев у складу са Законом о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе („Службени гласник РС“, бр. 25/13, 145/14 и 96/15), за које поступак није правноснажно окончан (став 8.). Сагласно одредби става 9. наведеног члана 6. Закона, сви објекти изграђени без издатог решења о грађевинској дозволи или решења о одобрењу извођења радова после 27. новембра 2015. године нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршно даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи. Законом је одређен и предмет озакоњења у зависности од намене и спратности објекта (члан 8.) и прописана је обавеза власника нелегалног објекта да достави доказ о одговарајућем праву на грађевинском

земљишту или објекту (члан 10.). Одредбама члана 11. Закона одређена је документација коју је потребно прибавити у поступку озакоњења.

Законом је такође одређено да решење о озакоњењу објекта издаје министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: надлежни орган), по спроведеном поступку, када утврди да незаконито изграђени објекат испуњава прописане услове за коришћење и друге услове прописане овим законом (члан 12. став 1.). Законом није прописано подношење захтева од стране власника нелегалног објекта ради његовог озакоњења, а покретање поступка озакоњења је уређено одредбама члана 23. Закона и одређено је да се поступак озакоњења води се за све објекте из члана 6. овог закона, а да се за објекте из члана 6. став 4. овог закона поступак озакоњења покреће на основу обавештења о видљивости објекта на сателитском снимку које надлежном органу за вођење поступка озакоњења доставља орган надлежан за послове државног премера и катастарара, у складу са одредбама овог закона (став 2.). Законом је одређено да ће надлежни орган решењем одбити захтев за озакоњење нелегалног објекта ако власник објекта, у року прописаном Законом, не достави доказ на основу кога се може утврдити да је тај објекат стабилан, да не угрожава стабилност терена и суседне објекте (члан 26. став 4.). Према Закону, надлежни орган ће решењем одбацити захтев за озакоњење уколико власник незаконитог објекта не достави доказ о одговарајућем праву на грађевинском земљишту или објекту у року прописаном Законом, а не затражи продужење овог рока пре његовог истека (члан 31. ст. 1, 2. и 7.), не достави, у законском року, извештај о затеченом стању објекта са елаборатом геодетских радова или други документ прописан Законом као доказ уместо извештаја и елабората, израђен у складу са Законом (члан 32. ст. 1, 2, 7. и 8.) и не достави, у законском року, доказ о плаћеној такси за озакоњење (члан 34. ст. 1. и 2.). Даном правноснажности решења о озакоњењу стичу се услови за упис права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, односно за одговарајући упис у катастар водова (члан 36. став 1.). Рушење незаконито изграђеног објекта се, у смислу овог закона, спроводи на основу коначног решења о озакоњењу којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење (члан 37.). Према одредбама члана 38. Закона, коначним решењем којим се одбацује или одбија захтев за озакоњење стичу се услови за рушење незаконито изграђеног објекта, односно дела објекта (став 2.), а грађевински инспектор је дужан да одмах по пријему наведеног решења, а најкасније у року од три дана, донесе решење о рушењу незаконито изграђеног објекта, односно дела објекта, ако такво решење није донето (став 4.).

#### IV

Из цитираних законских одредаба произлази да је предмет озакоњења онај нелегални објекат који је изграђен до 27. новембра 2015. године (члан 6. став 9. Закона) и који није један од објеката из члана 5. ст. 1. и 4. Закона који не могу бити предмет озакоњења, а да су чланом 3. и преосталим

цитираним одредбама Поглавља II Закона прописани услови који морају да буду испуњени да би објекат био озакоњен. С тим у вези, лице које је изградило објекат који је предмет озакоњења има, на Закону о озакоњењу објеката, засновано имовинско „право на озакоњење објекта“, односно „легитимно очекивање“ да ће моћи да озакоњи свој објекат и, на основу правноснажног решења о озакоњењу које је донео надлежни орган, упише право својине на овом објекту у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима. Полазећи од наведеног и става из Решења Уставног суда IУз-69/2019 од 21. априла 2022. године у вези са правним статусом објеката који су предмет озакоњења, Уставни суд је оценио да само наведено, на Закону о озакоњењу објеката засновано, право на озакоњење и сам објекат на које се ово право односи, представљају имовину у значењу одредбе члана 58. став 1. Устава и уживају заштиту овог члана Устава из којег произлази да се мирно уживање својине и других имовинских права јемчи само уколико су ова права стечена на основу закона.

Разматрајући наводе иницијатора о неуставности одредбе члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, Уставни суд је утврдио да према овој законској одредби право на озакоњење објекта престаје по сили закона уколико надлежни орган не озакоњи објекат који је предмет озакоњења у року од пет година од дана ступања на снагу оспореног Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, тј. до 6. новембра 2023. године. С тим у вези, Уставни суд сматра да остваривање права на озакоњење објекта може да буде ограничено роком, у смислу Законом прописаних обавеза имаоца права на озакоњење објекта да предузме одређене радње у Законом прописаном року (да достави: доказ о стабилности објекта, доказ о одговарајућем праву на грађевинском земљишту или објекту, извештај о затеченом стању објекта са елаборатом геодетских радова или други документ прописан Законом као доказ уместо извештаја и елабората, израђен у складу са Законом и доказ о плаћеној такси за озакоњење), али не може да зависи од ефикасности поступања органа надлежних да спроведу поступак у коме се одлучује о озакоњењу објекта. У том смислу, само пропуштање лица у чијем је интересу установљено право на озакоњење објекта да у Законом прописаном року предузме Законом одређене радње може довести до губитка права на озакоњење објекта, а не околност да надлежни орган јавне власти није извршио озакоњење објекта у Законом прописаном року. Како из оспорене законске одредбе произлази да ће сваком имаоцу права на озакоњење објекта, чији објекат надлежни орган јавне власти не озакоњи до 6. новембра 2023. године, престати ово имовинско право по сили закона без обзира на то да ли је и када ово лице предузело неку од Законом прописаних радњи на чије предузимање га Закон обавезује, као и да се престанком наведеног права стичу услови за рушење нелегалног објекта (члан 38. став 2. Закона), Уставни суд је оценио да је оспореном одредбом члана 26. став 1. Закона повређено Уставом зајемчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Имајући у виду да Закон о озакоњењу објеката прописује озакоњење само оних обје-

ката – предмета озакоњења који испуњавају Законом одређене услове, а да из оспорене законске одредбе произлази да ће се, без обзира на испуњеност законских услова за озакоњење, озакоњити само они нелегални објекти у вези са којима су органи надлежни за озакоњење правноснажно окончали поступак озакоњења у Законом прописаном року, Уставни суд сматра да је оспореном одредбом члана 26. став 1. Закона повређено и начело о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава. Полазећи од наведеног и имајући у виду и ставове које је Уставни суд заузео у Одлуци ГУз-74/2010 од 9. септембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 64/10) и Одлуци ГУз-233/09 од 11. априла 2013. године („Службени гласник РС“, број 42/13) у вези са законским решењима којима се престанак законски стеченог права чини зависним од тога да ли је надлежни државни орган окончао поступак стицања одређеног права у прописаном року, Уставни суд је утврдио да одредба члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката није у сагласности с Уставом.

## V

Полазећи од свега изложеног, 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 одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредба члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18) престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-11/2020 од 3. новембра 2022. године („Службени гласник РС“, број 1/23)

### **Закон о враћању одузете имовине и обештећењу**

(„Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15-Одлука УС,  
95/18 и 153/20)

- одредбе члана 1, члана 5. став 1. и став 3. тачка 1)

У вези са наводима иницијатора који оспорава сагласност члана 1. Закона са одредбама члана 21. став 3. и члана 58. став 1. Устава у делу у коме је предвиђено да се овим законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине или обештећења за одузету имовину од физичких и „одређених правних лица“, уместо „свих правних лица“, Уставни суд указује да се о уставности ове законске одредбе, у смислу наведеног разлога оспоравања, већ изјашњавао у свом Решењу ГУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године, којим је одбацио иницијативу за оцену уставности одредбе члана 1. у делу који гласи: „одређена“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14), те како се одредба члана 1. у оспореном делу не може довести у уставноправну

везу са уставним нормама у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности, иницијативу је одбацио као очигледно неосновану.

Када су у питању тврдње иницијатора о неуставности одредаба члана 5. став 1. Закона, Уставни суд је констатовао да је уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 5. став 1. Закона ценио у предмету ИУз-429/2011 када је, на седници одржаној 18. априла 2013. године, донео Решење којим је одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 5. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер је нашао да није надлежан за поступање по наведеној иницијативи у овом делу. Суд је и у предметима ИУз-186/13 и ИУз-203/15, закључцима од 20. фебруара 2014. и 6. априла 2017. године, одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. став 1. Закона, па је имајући све то у виду, као и чињеницу да су и једном од поднетих иницијатива у овом предмету одредбе члана 5. став 1. Закона оспорене из истих разлога (што су, по мишљењу иницијатора, непотпуне јер су из круга лица која имају право на враћање имовине и обештећење искључена удружења), Уставни суд је такође закључио да, према одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава, није надлежан за поступање по захтеву за оцену уставности наведених оспорених законских одредаба.

Уставни суд указује да се питањем тумачења и примене одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са становишта гаранција права наслеђивања зајемченог чланом 59. Устава, бавио у Решењу Уж-5127/2018 од 17. јуна 2021. године, па је, имајући у виду да, у смислу оспорене одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона, само законски наследници бившег власника одузете имовине остварују право на враћање имовине или обештећење, и то под условима, на начин и у поступку прописаном Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, а не по одредбама Закона о наслеђивању, а да се наследноправна правила примењују само код утврђивања круга лица која улазе у наследне редове (круг законских наследника) и редоследа по коме та лица могу бити позвана на остваривање права на враћање имовине, оценио да су неосновани наводи иницијатора да је оспореном законском одредбом повређено право наслеђивања тестаменталних наследника бившег власника и да су дискриминисани у остваривању овог права, као и да је повређено начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава. У вези са наводима о несагласности одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са одредбама Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, др. 46/95, 101/03 и 6/15), Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности закона није, у смислу одредаба члана 167. Устава, у надлежности Уставног суда, па је одбацио ову иницијативу.

У односу на разлоге оспоравања одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона, Суд сматра да су неосновани наводи о дискриминацији законских наследника бившег власника одузете имовине (који је страни државља-



нин) у остваривању права на враћање имовине или обештећење по основу њиховог држављанства, јер уколико наведена лица нису обештећена у складу са међународним уговором (оспорена одредба члана 5. став 3. тачка 1) Закона) или нису обештећена на други начин (одредба члана 5. став 3. тачка 2) Закона), а нису лица из члана 5. став 3. тачка 3) Закона, право на повраћај имовине или обештећење остварују у складу са одредбом члана 5. став 1. тачка 5) Закона према којој право на враћање имовине или обештећење има физичко лице – страни држављанин, а у случају његове смрти или проглашења умрлим, његови законски наследници, под условом реципроцитета.

Поводом захтева за оцену сагласности одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона са одредбама Закона о парничном поступку, Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности закона, у смислу члана 167. Устава, није у надлежности Уставног суда, због чега је одбацио иницијативу у овом делу.

С обзиром на све утврђено, Суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. став 1. тачка 1) и став 3. тачка 1) Закона, па је у овом делу одбацио иницијативе на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, док је у односу на преостале одредбе члана 5. став 1. Закона иницијативе одбацио на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду.

Како је донео коначну одлуку, захтев подносиоца једне од иницијатива за обуставу извршења одређених појединачних аката Агенције за реституцију и свих радњи које су предузете на основу одредаба оспореног Закона, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3) Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 1, члана 5. став 1. и став 3. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15-Одлука УС, 95/18 и 153/20).

2. Одбацује се захтев за оцену сагласности одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона из тачке 1. са одредбама Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 101/03 и 6/15) и захтев за оцену сагласности одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона из тачке 1. са одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС, 74/13-Одлука УС, 55/14, 87/18 и 18/20).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења „акта број 46-024076/2014 Агенције за реституцију - Подручна јединица Београд и акта број 46-00-

01288/2018-13 Министарства финансија“ и свих радњи које су предузете на основу одредаба Закона из тачке 1.

## Образложење

### I

Уставном суду поднете су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 1, члана 5. став 1. и став 3. тачка 1) Закона наведеног у тачки 1. изреке, при чему је посебно оспорена уставност и сагласност са потврђеним међународним уговором одредбе члана 5. став 1. тачка 1) истог Закона.

Један од иницијатора сматра да су одредбе члана 1. и члана 5. став 1. Закона у супротности са одредбама чл. 3, 58, 86. и 97. Устава, са „Општом декларацијом о људским правима УН у члану 17. и са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода у члану 1. Протокола уз Конвенцију“, али је разлоге оспоравања образложио само у односу на одредбе чл. 21. и 58. Устава. С тим у вези, у иницијативи се истиче да је члан 1. Закона, у делу којим је предвиђено да се овим законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећење за одузету имовину од „одређених правних лица“, у супротности са одредбама члана 21. став 3. и члана 58. став 1. Устава, јер предмет враћања није имовина одузета од „свих правних лица“, већ само од „одређених“ правних лица. Одредбе члана 5. став 1. Закона, којима су одређена лица која имају право на враћање имовине или обештећење, иницијатор је оспорио уз наводе да су поједина лица, као што су „удружења“, дискриминисана овим законом и ускраћено им је право на заштиту имовине јер „немају право да буду легитимисани као странка у поступку“. Подносилац иницијативе је затражио да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење „појединачног акта број 46-024076/2014 Агенције за реституцију - Подручна јединица Београд и акта број 46-00-01288/2018-13 Министарства финансија, као и свих радњи које су предузете на основу општег акта чија се уставност оцењује“.

У иницијативама којима је оспорена одредба члана 5. став 1. тачка 1) Закона, којом је одређено да право на враћање имовине или обештећење имају и законски наследници домаћег физичког лица које је бивши власник одузете имовине, истиче се: да је наведена законска одредба у супротности са чланом 59. став 1. Устава којим се јемчи право наслеђивања и чланом 2. Закона о наслеђивању према коме се може наследити на основу закона и на основу завештања (тестамент), јер тестаменталном наследнику бившег власника одузете имовине „неоправдано искључује право на враћање имовине или обештећење“, те да су по овом основу тестаментални наследници и дискриминисани у односу на законске наследнике јер су, у складу са наведеним чланом Закона о наслеђивању, наслеђивање на основу закона и завештања (тестамент) потпуно равноправни основи наслеђивања у Републици Србији; да како је спорна одредба члана 5. став 1. тачка 1) Закона у директној супротности са Законом о наслеђивању „њена примена представља нарушавање јединства правног поретка Републике Србије дефинисаног чланом 4. став 1. и чланом

194. Устава“; да је одредба члана 5. став 1. тачка 1) Закона у супротности са Законом о наслеђивању јер је наслеђивање на основу тестаментa примарно, а наслеђивање на основу закона „настаје“ тек кад нема тестаментa или ако је он ништав, односно ако њиме није обухваћена целокупна заоставштина тестватора; да је „спорни члан у супротности са забраном дискриминације која је прописана чланом 14. Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода јер су законски и тестаментални наследници у истом правном положају, а притом се тестаменталним наследницима неоправдано ускраћује право да наследе оставиоца на основу завештања.“ Један од иницијатора је предложио да Уставни суд обустави примену оспорене законске одредбе до доношења коначне одлуке.

Један од подносилаца иницијатива сматра да је одредба члана 5. став 3. тачка 1) Закона, којом је одређено да физичко лице - страни држављанин, односно његови законски наследници, немају право на враћање имовине или обештећење ако је за њих обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора, неуставна јер онемогућава држављане Републике Србије, који су законски наследници страног држављанина, да остваре право на враћање имовине или на обештећење. Иницијатор наводи: да домаћи наследници, у држави која према уговору треба да им врати имовину, имају положај страних држављана и „по том истом уговору они не могу од стране државе да траже враћање имовине“; да је потпуно правно и фактички немогуће да страна држава врати имовину која се налази у Републици Србији и чији је власник Република „јер страна држава нема никаква овлашћења на територији Републике“; да је из тог разлога извршење међународних уговора, на основу којих је донета оспорена законска одредба, немогуће, па се поставља, као претходно, питање њихове пуноважности; да је доношењем оспореног Закона Република „признала да је незаконито одузела имовину страним држављанима, а како су домаћи држављани наследници странаца којима је имовина незаконито одузета, јасно је да материјалну штету трпе наши држављани“. Полазећи од наведеног, иницијатор сматра да је одредбом члана 5. став 3. тачка 1) Закона повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава „и то у односу на наследнике који су држављани Републике јер други пут треба да буду дискриминисани зато што је њихов предак својевремено узео држављанство друге државе“, као и да је повређена одредба члана 35. став 2. Устава „која се односи на право наших држављана на накнаду враћања имовине и на обештећење због незаконитог рада државног органа, што значи и због неосновано одузете имовине њиховом претку“. На крају, подносилац иницијативе наводи да је спорна законска одредба у супротности и са чланом 51. Закона о парничном поступку којим је прописана искључива месна надлежност суда где се непокретност налази, те уколико „страна држава не прихвати захтев за враћање имовине, наши држављани би били онемогућени да туже страну државу према месту искључиве месне надлежности јер страна држава ужива судски имунитет по нашем закону, што значи да никада не би били у могућности да своје право наслеђивања остваре судским путем“.

## II

Уставни суд је дописом од 6. маја 2021. године доставио иницијативе Народној скупштини на мишљење. Како Народна скупштина у остављеном року, а ни накнадно, није доставила мишљење, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак.

## III

Оспореним чланом 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15-Одлука УС, 95/18 и 153/20) прописано је да се овим законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (у даљем тексту: враћање имовине), а закон се примењује и на враћање имовине чије је одузимање последица Холокауста на територији која данас чини територију Републике Србије.

Чланом 3. Закона прописано је да се: под појмом „право на враћање имовине или обештећење“ подразумева право које надлежни орган, у складу са овим законом, утврђује подносиоцу захтева (тачка 6)); под појмом „обештећење“ подразумева износ средстава утврђен у складу са овим законом, који ће на основу правноснажних решења о обештећењу, у форми државних обвезница и новца, добити корисник обештећења (тачка 9)); под појмом „бивши власник“ подразумева физичко или правно лице које је било власник одузете имовине у моменту подржављења (тачка 10)).

Оспореним одредбама члана 5. став 1. Закона прописано је да право на враћање имовине или обештећење има: домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим – његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона (тачка 1)); задужбина којој је одузета имовина, односно њен правни следбеник (тачка 2)); бивши власник који је своју некадашњу имовину која је одузета вратио у својину на основу теретног правног посла (тачка 3)); физичко лице које је закључило уговор о купопродаји са државним органом у периоду од 1945. до 1948. године ако се у судском поступку утврди да је оштећено висином купопродајне цене има право искључиво на обештећење, у складу са овим законом, умањено за висину исплаћене купопродајне цене (тачка 4)); физичко лице – страни држављанин, а у случају његове смрти или проглашења умрлим, његови законски наследници, под условом реципроцитета (тачка 5)).

Према оспореној одредби члана 5. став 3. тачка 1) Закона, право на враћање имовине или обештећење нема физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, за које је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора. Преосталим

одредбама члана 5. став 3. Закона прописано је да право на враћање имовине или обештећење нема физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, који су и без постојања међународног уговора, обештећени или им је право на враћање имовине признато правом стране државе (тачка 2)) и лице које је било припадник окупационих снага које су деловале на територији Републике Србије, за време Другог светског рата, као ни његови наследници (тачка 3)).

#### IV

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које је иницијативама тражена оцена уставности спорних законских одредаба, 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, као и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.); да се јемчи право наслеђивања, у складу са законом (члан 59. став 1.); да је правни поредак Републике Србије јединствен (члан 194. став 1.). Уставом је такође утврђено да Уставни суд одлучује, поред осталог, о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1.).

Чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ-Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 „Службени гласник РС-Међународни уговори“, број 12/10) прописано је да се уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

#### V

У вези са наводима иницијатора који оспорава сагласност члана 1. Закона са одредбама члана 21. став 3. и члана 58. став 1. Устава у делу у коме је предвиђено да се овим законом уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине или обештећења за одузету имовину од физичких и „одређених правних лица“, уместо „свих правних лица“, Уставни суд указује да се о уставности ове законске одредбе, у смислу наведеног разлога оспоравања, већ изјашњавао у предмету ИУз-491/2014. С тим у вези, Уставни суд је тачком 2. изреке Решења ИУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године одбацио иницијативу за оцену уставности одредбе члана 1. у делу који гласи: „одређена“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“,

бр. 72/11, 108/13 и 142/14). Уставни суд је у образложењу наведеног решења истакао „да је чланом 1. Закона опредељено на недвосмислен начин шта је предмет уређивања овог закона. При томе, Уставни суд указује да се оспореним Законом не уређују сва питања везана за враћање одузете имовине и да је ова област, поред оспореног Закона, уређена са још седам других посебних закона, према предмету имовине која се враћа и кругу субјеката којима се имовина враћа, као што су, примера ради, Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама из 2006. године („Службени гласник РС“, број 46/06), Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење из 1992. године („Службени гласник РС“, број 16/92), Закон о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године из 1990. године („Службени гласник РС“, број 46/90), Закон о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 34/06) и др. Стога је Уставни суд закључио да се оспорена одредба члана 1. у делу који гласи: „одређена“ Закона о враћању одузете имовине и обештећењу не може довести у уставноправну везу са уставним нормама у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности, због чега је Уставни суд иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13- Одлука УС), као очигледно неосновану.“

Полазећи од наведеног, Уставни суд је из истих уставно правних разлога, а сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио и новоподнету иницијативу за покретању поступка за оцену уставности члана 1. Закона као очигледно неосновану и закључио као у тачки 1. изреке.

## VI

Када су у питању тврдње иницијатора о неуставности одредаба члана 5. став 1. Закона из разлога што је „појединим лицима, као што су удружења, ускраћено право да буду странке у поступку враћања одузете имовине или обештећења за ову имовину“ чиме су ова лица дискриминисана, Уставни суд је констатовао да је уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 5. став 1. Закона ценио у предмету IUз-429/2011 када је, на седници одржаној 18. априла 2013. године, донео Решење којим је, у тачки 2. изреке, одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 5. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11), јер је нашао да није надлежан за поступање по наведеној иницијативи у овом делу. Уставни суд је у образложењу поменутог решења истакао да „с обзиром на то да се одредбе члана 5. став 1. Закона оспоравају из разлога што су, према мишљењу подносилаца иницијатива, непотпуне или што одређена питања нису уређена на начин како то сматрају подносиоци иницијатива, као што су наводи да су из члана 5. став 1. Закона, који утврђује круг лица која имају право на враћање имовине и обештећење, изостављени фондови, фондације и легати, односно њихови правни наследници, као и тестаментални наследници, Уставни суд је нашао да, према

одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава, није надлежан за поступање по захтевима за оцену уставности оспорених одредаба Закона из разлога што одређена питања нису уређена, односно нису уређена на начин како то предлажу подносиоци иницијатива.“ Из изложених уставноправних разлога, Уставни суд је и у предметима ГУз-186/13 и ГУз-203/15, закључцима од 20. фебруара 2014. и 6. априла 2017. године, одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. став 1. Закона.

Имајући у виду наведено, као и чињеницу да су и једном од новоподнетих иницијатива одредбе члана 5. став 1. Закона оспорене из разлога што су, према мишљењу иницијатора, непотпуне јер су из круга лица која имају право на враћање имовине и обештећење искључена удружења, Уставни суд је такође закључио да, према одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава, није надлежан за поступање по захтеву за оцену уставности наведених оспорених законских одредаба.

## VII

Поједини иницијатори сматрају да је одредбом члана 5. став 1. тачка 1) Закона повређено начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава, да су овом законском одредбом тестаментални наследници бившег власника одузете имовине дискриминисани у односу на његове законске наследнике и да им је повређено право наслеђивања зајемчено одредбом члана 59. став 1. Устава из разлога што према оспореној законској одредби право на враћање одузете имовине или обештећење имају само законски наследници бившег власника ове имовине, иако је Законом о наслеђивању („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 101/03 и 6/15) прописано да се може наследити на основу закона и на основу завештања (тестамент) (члан 2.), односно иако су „наслеђивање на основу закона и завештања потпуно равноправни основи наслеђивања у Републици Србији.“

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да се питањем тумачења и примене одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са становишта гаранција права наслеђивања зајемченог чланом 59. Устава, бавио у Решењу Уж-5127/2018 од 17. јуна 2021. године у којем је указао „да лица која имају право на повраћај одузете имовине на основу наведене одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, не остварују права по Закону о наслеђивању, јер нема објекта наслеђивања, будући да имовина која се накнађује, односно враћа, није у власништву бивших власника, него државе или других правних субјеката. Из тога следи да се, на основу одредаба наведеног закона, имовина не стиче у тренутку смрти „оставиоца“ као бившег власника, него правноснажношћу одлуке надлежног органа. Такође, предмет враћања не морају уопште бити ствари које су некад припадале бившем власнику, него накнада за те ствари, што није у складу с наследним правом. Коначно, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не примењује правила о наслеђивању ни у случају накнадно пронађене имовине, након што је постала правноснажна одлука

суда о наслеђивању, јер се власнички удели одређују независно од тога како су утврђени том одлуком.

Полазећи од изложеног, Уставни суд налази да се право на враћање имовине, односно обештећење на основу члана 5. став 1. тачка 1) наведеног закона остварује применом наследноправних правила само у погледу одређивања круга лица која улазе у наследне редове и редоследа по којем су та лица позвана на остваривање ових права и да то „наслеђивање“ у суштини није институт наследног права, већ специфични правни институт Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.“

Имајући у виду да, у смислу оспорене одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона и наведеног става Уставног суда, само законски наследници бившег власника одузете имовине остварују право на враћање имовине или обештећење и то под условима, на начин и у поступку прописаном Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, а не по одредбама Закона о наслеђивању, а да се наследноправна правила примењују само код утврђивања круга лица која улазе у наследне редове (круг законских наследника) и редоследа по коме та лица могу бити позвана на остваривање права на враћање имовине, Уставни суд сматра да су неосновани наводи иницијатора да је оспореном законском одредбом повређено право наслеђивања тестаменталних наследника бившег власника и да су дискриминисани у остваривању овог права, као и да је повређено начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава.

У вези са наводима једног од иницијатора о несагласности одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са одредбама Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 101/03 и 6/15), Уставни суд указује да како оцена међусобне сагласности закона није, у смислу цитиране одредбе члана 167. Устава, у надлежности Уставног суда, Суд је одбацио ову иницијативу и одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд указује да није надлежан да „обустави примену“ оспорене одредбе члана 5. став 1. тачка 1) Закона, како је то затражено једном од иницијатива, већ да, сагласно члану 168. став 4. Устава, може обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспорених чланова Закона до доношења своје коначне одлуке.

## VIII

Уставни суд је утврдио да један од иницијатора разлоге оспоравања уставности одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона заснива на погрешном тумачењу да су држављани Републике Србије, који су законски наследници бившег власника одузете имовине и за које је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора, дискриминисани у остваривању права на враћање одузете имовине или обештећење, а повређено им је и право на накнаду штете из члана 35. став 2. Устава јер не могу (као држављани Републике Србије) да траже враћање одузете имовине од стране државе, нити та држава може да им врати ову имовину јер је она власништво Републике и налази се у Републици на чијој територији страна држава нема овлашћења.



Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да су одредбама члана 5. став 3. Закона одређена лица која немају право на враћање имовине или обештећење по одредбама оспореног Закона. С тим у вези, оспореном одредбом члана 5. став 3. тачка 1) Закона прописано је да право на враћање имовине или обештећење нема бивши власник одузете имовине који је страни држављанин, односно његови законски наследници, за које је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора. Уколико наведена лица нису обештећена у складу са међународним уговором (оспорена одредба члана 5. став 3. тачка 1) Закона) или нису обештећена на други начин (одредба члана 5. став 3. тачка 2) Закона), а нису лица из члана 5. став 3. тачка 3) Закона, право на повраћај имовине или обештећење остварују у складу са одредбом члана 5. став 1. тачка 5) Закона према којој право на враћање имовине или обештећење има физичко лице – страни држављанин, а у случају његове смрти или проглашења умрлим, његови законски наследници, под условом реципроцитета. Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да су неосновани наводи иницијатора о дискриминацији законских наследника бившег власника одузете имовине (који је страни држављанин) у остваривању права на враћање имовине или обештећење по основу њиховог држављанства.

У вези са тврдњама иницијатора да је оспорена одредба члана 5. став 3. тачка 1) Закона у супротности са чланом 35. став 2. Устава јер је повређено „право наших држављана на обештећење због незаконитог рада државног органа“, Уставни суд указује да је оспореном законском одредбом одређен један од случајева у којима физичко лице – страни држављанин, односно његови законски наследници, немају право на враћање имовине или обештећење, а да је одредбом члана 35. став 2. Устава, у односу на коју се тражи оцена уставности, утврђено да свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да се истакнути разлог оспоравања уставности одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона не може довести у везу са њеном садржином, нити са Уставом утврђеном садржином одредбе члана 35. став 2. Устава, те да стога нису испуњене процесне претпоставке за оцену сагласности оспорене законске одредбе са наведеном одредбом Устава.

Поводом захтева иницијатора за оцену сагласности одредбе члана 5. став 3. тачка 1) Закона са одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС, 74/13-Одлука УС, 55/14, 87/18 и 18/20) Уставни суд указује да како оцена међусобне сагласности закона није, у смислу цитиране одредбе члана 167. Устава, у надлежности Уставног суда, Суд је одбацио иницијативу у овом делу и одлучио као у тачки 2. изреке.

С обзиром на изнето, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. став 1. тачка 1) и став 3. тачка 1) Закона, па је у овом делу

одбацио иницијативе, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, док је у односу на преостале одредбе члана 5. став 1. Закона иницијативе одбацио на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду. Полазећи од наведеног, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

## IX

Имајући у виду да је донео коначну одлуку, захтев подносиоца једне од иницијатива за обуставу извршења „акта број 46-024076/2014 Агенције за реституцију - Подручна јединица Београд и акта број 46-00-01288/2018-13 Министарства финансија“ и свих радњи које су предузете на основу одредаба оспореног Закона, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3) Закона о Уставном суду и решио као у тачки 3. изреке.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тач. 3) и 5), члана 47. став 1. тачка 1) и став 2. Закона о Уставном суду и одредбе члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Суд је донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-192/2019 од 29. септембра 2022. године

**Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености**  
 („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15 и 113/17)  
 - део одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1)

и

**Одлука о утврђивању Програма за решавање вишка запослених**  
**у поступку приватизације**  
 („Службени гласник РС“, бр. 9/15, 84/15, 109/15, 16/16, 82/16, 5/17, 92/17,  
 9/18, 59/18, 3/19, 1/20 и 11/20)  
 - одредба Главе III став 3.

Испитујући основаност навода иницијативе којима је оспорена уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона, Уставни суд је утврдио да из наведене одредбе произлази да се изузетак од права на новчану накнаду по престанку радног односа односи само на одређен круг лица, која право на отпремнину као вишак запослених остварују по посебној одлуци Владе, те да оспорена одредба подразумева да се програмом Владе запосленима нуди више различитих опција за исплату отпремнине, а да они својевољно одлучују о томе коју ће од њих изабрати. Како је Законом о раду утврђена минимална висина отпремнине, а то је трећина зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, Суд налази да је неспорно да је законодавац, упућујући у оспореној одредби Закона на висину отпремнине утврђену Законом о раду, имао у виду управо трећину зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, те да ова одредба подразумева да право на новчану накнаду

за случај незапослености нема само онај ко је остварио отпремнину чији је укупан износ већи од износа који би остварио применом једне трећине зараде по години рада.

Разматрајући наводе иницијативе да је оспореном одредбом Закона повређено право на накнаду у случају привремене незапослености зајемчено одредбом члана 69. став 3. Устава јер је законодавац задро у суштину тог права, Уставни суд је нашао да они нису уставноправно утемељени. Наиме, Суд је констатовао да право на накнаду у случају привремене незапослености припада групи права за која је у Уставу изричито наведено да се остварују у складу са законом, што значи да се начин остваривања права, услови за његово остваривање, обим права и његово трајање уређују законом. Сагласно томе, оспореним Законом прописани су услови за остваривање права на новчану накнаду за случај незапослености. Законом је прописано и да се право на накнаду остварује на основу личног захтева, као и да престаје на основу личног захтева (члан 68. и члан 76. тачка 5.), што значи да остваривање права зависи од воље сваког појединца. Имајући у виду садржину оспореног дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона, Уставни суд налази да прописаним условом никоме коме радни однос престаје по основу вишка запослених није ускраћена могућност да поред отпремнине оствари и право на новчану накнаду за случај незапослености. Од воље сваког појединца зависи да ли ће или неће то право и остварити, у зависности од тога за коју од понуђених опција за исплату отпремнине се изјасни, сматрајући је најповољнијим решењем за себе.

Поводом навода иницијативе који се односе на повреду начела о заштити дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд налази да је нетачна тврдња иницијатора да је законодавац паушално одредио критеријум за право на накнаду, будући да из законске одредбе а и из саме Одлуке Владе на коју она упућује, произлази да је критеријум за остваривање права на накнаду за случај незапослености – висина укупно исплаћене отпремнине једном лицу у односу на висину отпремнине која му припада по Закону о раду (једна трећина његове просечне зараде у последња три месеца по навршеној години рада код послодавца), те да право на накнаду нема онај ко се определи за опцију сагласно којој му се исплаћује отпремнина у већем износу од припадајуће. Суд даље констатује да према Закону о раду отпремнину за утврђени вишак запослених обезбеђује послодавац из сопствених средстава, пре отказа уговора о раду, док се у конкретном случају, Одлука на коју се позива у Закону примењује на правне субјекте са већинским друштвеним или државним капиталом који не могу да обезбеде средства за решавање вишка запослених из сопствених извора и којима се средства за ту намену стога обезбеђују из буџета Републике Србије. То значи да се у случају запослених у наведеним правним субјектима и отпремнина и накнада за случај незапослености исплаћују из средстава јавних прихода. С обзиром на то да се у конкретном случају и право на

отпремнину и право на накнаду за случај незапослености остварују на терет средстава јавних прихода иако обезбеђивање средстава за исплату отпремнине изворно није обавеза државе, Уставни суд налази да је циљ оспорене одредбе Закона заштита економског система, односно остваривање права запослених у субјектима приватизације на начин који је за њих најповољнији а којим се неће угрозити јавне финансије.

Уставни суд даље указује да, у ситуацији када се запослени својевољно опредељује за једну од понуђених опција за исплату отпремнине, он сам процењује свој економски и социјални интерес. Прихватање опције која запосленом обезбеђује већи износ отпремнине од законског минимума који му припада, а на штру накнаде за незапосленост, је стога последица процене самог тог лица шта је за њега најповољније. Отуда неостваривање права на накнаду није последица мере која је наметнута од стране државе већ је последица сопственог исказаног интереса, због чега не може бити говора о томе да је услед чињења или нечињења државе онај о коме је реч морао да поднесе несразмеран и прекомеран терет, који за последицу има повреду права на мирно уживање имовине, гарантованог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 58. Устава. Стога је Уставни суд неоснованим оценио и наводе иницијативе који се односе на повреду права на имовину.

Како изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима оспореног дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона, то је био разлог за одбацивање поднете иницијативе, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду.

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену „уставности и законитости“ одредбе става 2. члана 67. Закона, Уставни суд је утврдио да она у суштини представља иницијативу за измену наведене одредбе Закона, а што према одредбама члана 167. Устава није надлежност Уставног суда, па је ова иницијатива одбачена због ненадлежности за одлучивање.

Што се тиче оспорене Одлуке, Уставни суд указује да је у својој садашњој пракси заузео становиште да одлука Владе којом се утврђује програм решавања вишка запослених по својој правној природи не представља непосредни извор права и обавеза за субјекте на које се односи, већ се њоме предвиђају одређене активности и мере за решавање вишка запослених, па стога не представља општи правни акт у смислу члана 167. Устава, за чију је оцену уставности и законитости надлежан Уставни суд.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорене одредбе Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и на основу оспорене одредбе става 3. главе III Одлуке Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15 и 113/17), у делу који гласи „осим лица која су се, у складу са одлуком Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених, својевољно определила за новчану накнаду или посебну новчану накнаду – у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду“.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену „уставности и законитости“ одредбе члана 67. став 2. Закона из тачке 1.

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, сагласности са потврђеним међународним уговорима и законитости Главе III став 3. Одлуке о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр. 9/15, 84/15, 109/15, 16/16, 82/16, 5/17, 92/17, 9/18, 59/18, 3/19, 1/20 и 11/20).

4. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1. и Одлуке из тачке 3.

## Образложење

## I

Уставном суду је више иницијатора поднело заједничку иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона наведеног у изреци и одредбе главе III став 3. Одлуке наведене у изреци. Накнадно је овом предмету припојена и иницијатива за оцену „уставности и законитости“ одредбе става 2. члана 67. истог закона.

У првој иницијативи се наводи да је подтачком 1) тачке 1. става 1. члана 67. Закона прописано право да новчану накнаду за случај незапослености лицима којима је радни однос престао као вишку запослених, при чему је оспореним делом те одредбе ово право ускраћено једном броју лица која право на отпремнину остварују у складу са Одлуком Владе о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације. Истиче се да према члану 158. ст. 1. и 2. Закона о раду, отпремнина вишку запослених представља право запосленог по основу рада и услов за примену разлога за отказ уговора о раду, док накнада за случај незапослености представља право по основу осигурања за случај незапослености, зајемчено Уставом и међународним актима. Цитирају се одредбе члана 69. ст. 1-3. и чл. 18, 19. и 20. Устава, одредбе чл. 19. и 20. Конвенције МОП о минималној норми социјалног обезбеђења, број 102, поједине одредбе оспореног Закона и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање и истиче да су отпремнина и новчана накнада два права која не могу да искључују једно друго. Потом се наводи да незапосленост представља осигурани случај који је покривен

обавезним социјалним осигурањем, да је Уставом и Конвенцијом МОП број 102 запосленима загарантовано право на накнаду у случају привремене незапослености, те да се ради о праву које се непосредно примењује и за чије остваривање се начин прописује оспореним Законом, а да се према чл. 18, 19. и 20. Устава приликом прописивања начина остваривања права законом не сме утицати на суштину зајемченог права. По мишљењу иницијатора оспореним делом спорне одредбе Закона одређеној групи лица којима је отпремнина исплаћена у складу са посебном одлуком Владе ускраћено је право на накнаду у случају незапослености управо задирањем у суштину Уставом зајемченог права и преко обима неопходног да се задовољи уставна сврха ограничења права. Чињеница да је одређеном запосленом исплаћена отпремнина за коју се својевољно определио, по мишљењу иницијатора не може се сматрати објективним и оправданим разлогом за ускраћивање права јер је и тај запослени независно од своје воље остао без запослења и зараде, због чега се нашао у стању социјалне потребе. С тим у вези наводи се да Закон о раду прописује само минимални износ отпремнине, да се висина отпремнине утврђује општим актом или уговором о раду и да стога не постоји неки већи износ отпремнине на који упућује спорни део предметне одредбе Закона, а који би представљао разлог да се запосленом ускрати право из обавезног социјалног осигурања које се финансира из доприноса које плаћају осигураници. Даље се истиче да ни члан 160. Закона о раду остваривање права на накнаду за случај незапослености не везује за висину отпремнине и не ограничава право на наведену накнаду, те да циљ оспореног дела одредбе Закона није легитиман и задира у суштину зајемченог права на новчану накнаду.

Оцена оспореног дела одредбе члана 1. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона тражена је и у односу на члан 21. Устава и члан 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, наводима да се неоправдано прави разлика између незапослених којима је радни однос престао као вишку запослених, заснована на, условно речено, имовном стању оних којима је отпремнина исплаћена у складу са одлуком Владе, а са паушално постављеним критеријумом који је заснован на претпоставци да је овим лицима исплаћен већи износ отпремнине у односу на износе утврђене у складу са Законом о раду. По мишљењу иницијатора „овакво различито поступање нема објективно и разумно оправдање, не тежи легитимном циљу и не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији тежи, с обзиром на то да законодавац не зна ко је колики износ отпремнине заиста примио“ и да постоји могућност да су лица која су примила отпремнину обрачунату по најнижем износу према Закону о раду, а која имају право на новчану накнаду за незапосленост, заправо свеукупно примила значајно већи износ у односу на лица која су само годину дана у радном односу код послодавца који исплаћује отпремнину по одлуци Владе.

Наведено законско решење оспорено је и у односу на члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода

и члан 58. Устава. Као разлог оспоравања наводи се да је право на накнаду незапосленим лицима прописано Уставом и оспореним Законом, да је то право из социјалног осигурања по основу уплате доприноса и да представља легитимно очекивање свих незапослених којима је радни однос престао као вишку да ће им накнада бити исплаћена, због чега иста према пракси Европског суда за људска права представља њихову имовину. Полазећи од поступања Европског суда за људска права када испитује да ли је повређено право на мирно уживање имовине, наводи се да је у конкретном случају неспорно мешање државе у мирно уживање овог права у односу на одређену групу незапослених, које нема разумно и објективно оправдање јер не постоји пропорционалност између употребљене мере и циља који се жели постићи и није успостављена правична равнотежа између јавног и приватног интереса јер су једном броју незапослених ускраћена средства која им обезбеђују социјалну сигурност и егзистенцију. Још се наводи да се потпуно ускраћивање права у конкретном случају не може сматрати објективним и оправданим с обзиром на то да законодавац не зна који износ отпремнине је сваки од ових незапослених примио и да ли је тај износ довољан да им осигура егзистенцију, односно да надомести улогу новчане накнаде за случај незапослености.

Истом иницијативом оспорен је и став 3. главе III Одлуке о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације, којим је предвиђено да право на новчану накнаду у складу са прописима о запошљавању могу остварити она лица чија је укупна висина исплаћене отпремнине, у складу са овом одлуком, мања или једнака висини отпремнине утврђене у складу са Законом о раду. Одлука је оспорена из истих разлога као и Закон, наводима да се задрло у суштину Уставом зајемченог права на социјално обезбеђење за случај незапослености и супротно уставном принципу једнакости свих пред Уставом и законом, као и да је супротна одредбама Закона о раду. Позивајући се на члан 159. Закона о раду, иницијатор наводи да је износ који представља основицу за исплату отпремнине у сваком појединачном случају различит, због чега је јасно да је оспореном Одлуком на паушалан начин једној групи запослених ускраћено право на материјално обезбеђење за случај незапослености, јер се не пореде висине две исплаћене отпремнине, већ висина отпремнине исплаћене у складу са Одлуком и висина утврђена у складу са Законом о раду, због чега се запослени којима је отпремнина исплаћена у складу са тачком 1. става 1. главе III Одлуке неоправдано стављају у неједнак положај у односу на лица којима је отпремнина исплаћена у складу са уговором о раду, општим актом или законским минимумом. Указује се да се оспорена Одлука примењује и на предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и да се неоправдано ускраћује право на социјалну сигурност и особама са инвалидитетом.

Предложено је и да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу оспорених одредаба Закона и Одлуке, као и свих поступака који се воде у вези са овим одредбама.

Подносилац друге иницијативе за покретање поступка за оцену „уставности и законитости“ сматра да је у одредби члана 67. став 2. Закона неправилно употребљено позивање на члан 66. Закона и да је погрешна тврдња да незапослени може остварити право на новчану накнаду ако поново испуни услове из члана 66, будући да је потребно кумулативно испунити и друге прописане услове и предлаже да се прихвати иницијатива за усклађивање текста одредбе става 2. члана 67. на начин како је то предложио.

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да се оспореним Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15 и 113/17) уређују послови и носиоци послова запошљавања, права и обавезе незапосленог и послодавца, активна политика запошљавања, осигурање за случај незапослености и друга питања од значаја за запошљавање, повећање запослености и спречавање дугорочне незапослености у Републици Србији (члан 1.). Одредбама члана 67. тог закона прописано је: да незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања, између осталог, по основу: 1. престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду, и то: 1) ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, у складу са законом, осим лица која су се, у складу са одлуком Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених, својевољно определила за новчану накнаду или посебну новчану накнаду – у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду, 2) ако запослени не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради (став 1. тачка 1. подтачка 1) и 2)) и да незапослени коме је радни однос, односно осигурање престало његовом вољом или кривицом, односно ако је радни однос престао својевољним опредељивањем за отпремнину, новчану накнаду или посебну новчану накнаду по одлуци Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених, у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду, може остварити право на новчану накнаду ако поново испуни услове из члана 66. овог закона (став 2.). Уставни суд је такође констатовао да Законом о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, број 49/21), који је донет након подношења иницијатива, оспорене одредбе нису мењане.

Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 и 49/21) којима је прописано: да послове запошљавања обавља Национална служба за запошљавање (у даљем тексту: Национална служба) и агенција за запошљавање (члан 7.); да послове запошљавања, осигурања за случај незапослености, остваривање права из осигурања за случај незапослености и других права у складу са законом и вођење евиденција у области запошљавања обавља Национална служба (члан 8. став



1.); да приход Националне службе чине средства: 1. доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености, 2. из буџета Републике Србије, 3. остварена улагањем капитала, 4. домаћих и иностраних кредита, у складу са законом, 5. поклона, донација и легата, 6. друга средства остварена у складу са законом (члан 19.); да се мере активне политике запошљавања финансирају, између осталог, из буџета Републике Србије и доприноса за случај незапослености (члан 59. став 1. тач. 1. и 4.); да је обавезно осигурање за случај незапослености (у даљем тексту: обавезно осигурање) део система обавезног социјалног осигурања грађана којим се обезбеђују права за случај незапослености на начелима обавезности, узајамности и солидарности, да се обавезним осигурањем обезбеђују права за случај незапослености, и то: 1. новчана накнада; 2. здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање у складу са законом; 3. друга права у складу са законом (члан 64.); да се средства за остваривање права из обавезног осигурања обезбеђују из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености и других средстава обезбеђених у складу са законом (члан 65.); да обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или с прекидима у последњих 18 месеци и да се непрекидним осигурањем из става 1. овог члана сматра и прекид обавезног осигурања краћи од 30 дана (члан 66); да новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка обавезног осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања и да право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало, у складу са овим законом (члан 68. ст. 1. и 3.); да се новчана накнада исплаћује незапосленом: 1. три месеца, ако има стаж осигурања од једне до пет година, 2. шест месеци, ако има стаж осигурања од пет до 15 година, 3. девет месеци, ако има стаж осигурања од 15 до 25 година, 4. дванаест месеци, ако има стаж осигурања дужи од 25 година, да изузетно, новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца, уколико незапосленом до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године (члан 72. ст. 1. и 3.); да кориснику новчане накнаде престаје право на новчану накнаду, између осталог, ако поднесе захтев за престанак права (члан 76. тачка 5.); да корисник новчане накнаде има право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање за време остваривања права на новчану накнаду, да су доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање садржани у новчаној накнади и плаћају се на терет лица које прима новчану накнаду (члан 78. ст. 1. и 2.).

Оспореном одредбом Одлуке о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр. 9/15, 84/15, 109/15, 16/16, 82/16, 5/17, 92/17, 9/18, 59/18, 3/19, 1/20 и 11/20) предвиђено је да право на новчану накнаду у складу са прописима о запошљавању могу остварити она лица чија је укупна висина исплаћене отпремнине, у складу са овом одлуком, мања или иста од висине отпремнине

утврђене у складу са Законом о раду (став 3. Главе 3 Програма). Уставни суд је констатовао да су након подношења иницијативе извршене измене оспорене Одлуке („Службени гласник РС“, број 30/22) које нису од утицаја на поступање Суда у овом предмету.

Ради сагледавања целине спорних питања Суд је имао у виду и одредбе Одлуке којима је предвиђено: да се овом одлуком утврђује Програм за решавање вишка запослених у поступку приватизације (тачка 1.), да је Програм одштампан уз ову одлуку и чини њен саставни део. (тачка 2.) да је за спровођење Програма задужено министарство надлежно за послове рада и запошљавања, које шестомесечно доставља извештај Влади о спровођењу Програма (тачка 3.) и да субјекти приватизације који не могу да обезбеде средства за решавање вишка запослених из сопствених извора, могу остварити право на обезбеђивање средстава из буџета Републике Србије, у складу са овом одлуком (тачка 4.). Програмом се одређују његов предмет и циљ (Глава I) носиоци активности утврђивања вишка запослених (Глава II), начин решавања вишка запослених (Глава III), извори средстава (Глава IV) и начин одобравања средстава (Глава V). Одредбом Главе I став 3. предвиђено је да се Програм примењује на субјекте приватизације са већинским државним, односно друштвеним капиталом у поступку приватизације за које је објављен Јавни позив за прикупљање писама о заинтересованости, у складу са Законом о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 83/14 и 46/15), на зависна друштва која су пословала у оквиру субјекта приватизације, а код којих се поступак приватизације спроводи кроз покретање стечаја, укључујући и субјекте приватизације над којим треба бити покренут стечај у складу са Акционим планом за окончање поступка приватизације за 188 субјеката кроз покретање стечаја, на предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, која послују као зависна друштва у оквиру субјекта приватизације, на субјекте приватизације од стратешког значаја, који су одређени актом Владе и на предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом која послују са државним, односно друштвеним капиталом.

### III

Уставом Републике Србије је утврђено: 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, 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 јемства неotuђивих 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 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 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, 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 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, 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. 1-3.).

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“, бр. 12/10 и 10/15) је утврђено: 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 Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да свако физичко и правно лице

има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права 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.

Одредбама Конвенције МОР о минималној норми социјалног обезбеђења („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 1/55) за које иницијатор такође сматра да су повређене, утврђено је: да је сваки члан за кога је овај Део Конвенције на снази, дужан да заштићеним лицима обезбеди давања за случај незапослености, према следећим члановима овог Дела (члан 19.) и да осигурани случај подразумева губитак зараде како је он дефинисан националним законодавством – због немогућности за заштићену особу, која је способна и расположива за рад, да добије одговарајуће запослење (члан 20.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17- Одлука УС, 113/17 и 95/18 - Аутентично тумачење) је прописано: да је послодавац дужан да пре отказа уговора о раду, у смислу члана 179. став 5. тачка 1) овог закона, запосленом исплати отпремнину у складу са овим чланом, да се висина отпремнине из става 1. овог члана утврђује општим актом или уговором о раду, с тим што не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца код кога остварује право на отпремнину, да се за утврђивање висине отпремнине рачуна и време проведено у радном односу код послодавца претходника у случају статусне промене и промене послодавца у смислу члана 147. овог закона, као и код повезаних лица са послодавцем у складу са законом, да се промена власништва над капиталом не сматра променом послодавца у смислу остваривања права на отпремнину у складу са овим чланом, да општим актом или уговором о раду не може да се утврди дужи период за исплату отпремнине од периода утврђеног у ст. 2. и 3. овог члана и да запослени не може да оствари право на отпремнину за исти период за који му је већ исплаћена отпремнина код истог или другог послодавца (члан 158.); да се зарадом у смислу члана 158. овог закона сматра просечна месечна зарада запосленог исплаћена за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремнина (члан 159.); да запослени коме послодавац после исплате отпремнине из члана 158. овог закона откаже уговор о раду због престанка потребе за његовим радом остварује право на новчану накнаду и право на пензијско и инвалидско осигурање и здравствену заштиту, у складу са прописима о запошљавању (члан 160.); да запосленом може да престане радни однос ако за то постоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца и то: 1) ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла (члан 179. став 5. тачка 1)).

## IV

Испитујући основаност навода иницијативе којима је оспорена уставност и сагласност са потврђеним међународним уговорима дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона, Уставни суд је пошао од целине одредаба члана 67. оспореног Закона. Из одредаба тога члана произлази да у случају престанка радног односа на неодређено време, право на новчану накнаду по основу незапослености имају једино лица којима је радни однос престао отказом од стране послодавца, и то само по два основа – као вишку запослених и због неостваривања резултата рада, односно немања потребних знања и способности за обављање послова на којима раде. Међутим, из оспорене одредбе става 1. тачка 1. подтачка 1) тога члана произлази да наведено право немају ни сва лица којима је радни однос престао као вишку запослених.

Како је вишак запослених услед технолошких, економских или организационих промена код послодавца уређен Законом о раду, Уставни суд је констатовао да је сагласно том закону послодавац дужан да пре отказа уговора о раду запосленом за кога је тврђено да је вишак исплати отпремнину. Висина отпремнине утврђује се општим актом или уговором о раду, с тим што не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца код кога остварује право на отпремнину (члан 158. став 2.), при чему зарада подразумева просечну месечну зараду исплаћену за последња три месеца који претходе месецу исплате отпремнине (члан 159.). Законом о раду је дакле утврђен минимални износ отпремнине који послодавац мора да исплати запосленом који постаје вишак, да би могао да му откаже уговор о раду. Сагласно истом закону, запослени коме послодавац после исплате отпремнине откаже уговор о раду остварује право на новчану накнаду и право на пензијско и инвалидско осигурање и здравствену заштиту, у складу са прописима о запошљавању (члан 160.), што значи да Законом о раду није непосредно утврђено право на новчану накнаду сваком лицу коме је престао радни однос као вишку запослених, већ он упућује да се та накнада може остварити ако су испуњени услови прописани посебним законом.

Према оспореној одредби Закона, право на новчану накнаду по престанку радног односа немају лица која су се, у складу са одлуком Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених, својевољно определила за новчану накнаду или посебну новчану накнаду – у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду и тај изузетак је заправо оспорен поднетом иницијативом. Из наведене одредбе произлази, као прво, да се изузетак од права на новчану накнаду односи само на одређен круг лица, која право на отпремнину као вишак запослених остварују по посебној одлуци Владе. Као друго, оспорена одредба подразумева да се програмом Владе запосленима нуди више различитих опција за исплату отпремнине, а да они својевољно одлучују о томе коју ће од њих изабрати. Коначно, како је Законом о раду утврђена минимална висина отпремнине, а то је трећина зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код по-

слодавца, Уставни суд налази да је неспорно да је законодавац, упућујући у оспореној одредби Закона на висину отпремнине утврђену Законом о раду, имао у виду управо трећину зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, те да оспорена одредба подразумева да право на новчану накнаду за случај незапослености нема само онај ко је остварио отпремнину чији је укупан износ већи од износа који би остварио применом једне трећине зараде по години рада. С тим у вези, Уставни суд је даље констатовао да из оспорене Одлуке произлази да се она примењује на правне субјекте са већинским друштвеним или државним капиталом који годинама неуспешно послују и којима је неопходно трајно решити статус променом власничких односа, као и да они који не могу да обезбеде средства за решавање вишка запослених из сопствених извора, могу да остваре право на обезбеђивање средстава из буџета Републике Србије.

Разматрајући наводе иницијативе да је оспореном одредбом Закона повређено право на накнаду у случају привремене незапослености зајемчено одредбом члана 69. став 3. Устава јер је супротно одредбама чл. 18. 19. и 20. Устава законодавац задро у суштину тог права, Уставни суд најпре констатује да је одредбом члана 69. став 3. Устава утврђено да запослени има право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом. Полазећи од формулације те уставне одредбе, Уставни суд констатује да право на накнаду у случају привремене незапослености припада групи права за која је у Уставу изричито наведено да се остварују у складу са законом, што значи да се начин остваривања права, услови за његово остваривање, обим права и његово трајање уређују законом. Сагласно томе, оспореним Законом прописани су услови за остваривање права на новчану накнаду за случај незапослености. Законом је прописано и да се право на накнаду остварује на основу личног захтева, као и да престаје на основу личног захтева (члан 68. и члан 76. тачка 5.), што значи да остваривање права зависи од воље сваког појединца. Имајући у виду садржину оспореног дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона, Уставни суд налази да прописаним условом никоме коме радни однос престаје по основу вишка запослених није ускраћена могућност да поред отпремнине оствари и право на новчану накнаду за случај незапослености. Искључиво од воље сваког појединца зависи да ли ће или неће то право и остварити, у зависности од тога за коју од понуђених опција за исплату отпремнине се изјасни, сматрајући је најповољнијим решењем за себе. Уставни суд указује да и отпремнина и накнада за случај незапослености у основи имају исту сврху, заштиту запосленог услед губитка запослења, да и висина накнаде зависи од висине зараде (с тим што се узима у обзир последњих 12 месеци), да трајање права на накнаду зависи од година стажа осигурања (3-12 месеци, изузетно 24 месеца), да се доприноси за осигурање плаћају из накнаде, дакле на терет незапосленог, те да су то све околности које су свакако од значаја при избору опције за исплату отпремнине. Сагласно изложеном, Уставни суд сматра да није уставноправно утемељена тврдња иницијатора да је оспореним делом одредбе члана 67. Закона законодавац задро у суштину права на накнаду

утврђеног одредбом члана 69. став 3. Устава, супротно одредбама чл. 18. 19. и 20. Устава, којима су утврђена основна начела остваривања људских и мањинских права и слобода (непосредна примена зајемчених права, сврха уставних јемстава и ограничења људских и мањинских права).

Поводом навода иницијативе који се односе на повреду начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд најпре налази да је нетачна тврдња иницијатора да је законодавац паушално одредио критеријум за право на накнаду, базиран на претпоставци да је овим лицима исплаћен већи износ отпремнине у односу на износе утврђене према Закону о раду. Као што је напред већ речено, из законске одредбе а и из саме Одлуке Владе на коју она упућује, произлази да је критеријум за остваривање права на накнаду за случај незапослености висина укупно исплаћене отпремнине једном лицу у односу на висину отпремнине која му припада по Закону о раду (једна трећина његове просечне зараде у последња три месеца по навршеној години рада код послодавца), те да право на накнаду нема онај ко се определи за опцију сагласно којој му се исплаћује отпремнина у већем износу од припадајуће.

Уставни суд даље констатује да према Закону о раду отпремнине за утврђени вишак запослених обезбеђује послодавац из сопствених средстава, пре отказа уговора о раду, док се у конкретном случају, одлука на коју се позива у Закону примењује на правне субјекте са већинским друштвеним или државним капиталом који не могу да обезбеде средства за решавање вишка запослених из сопствених извора и којима се средства за ту намену стога обезбеђују из буџета Републике Србије. То значи да се у случају запослених у наведеним правним субјектима и отпремнина и накнада за случај незапослености исплаћују из средстава јавних прихода. Наиме, право на накнаду је право које се обезбеђује по основу осигурања за случај незапослености, заснованог на начелима обавезности, солидарности и узајамности (члан 64. Закона). Сагласно одредбама оспореног Закона, средства за остваривање права из обавезног осигурања обезбеђују се не само из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености већ и из других средстава обезбеђених у складу са законом (члан 65.), а што су, сагласно члану 19. Закона, и средства буџета Републике Србије. Сагласно Закону о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 118/2021), доприноси за обавезно социјално осигурање су јавни приходи (члан 14. став 1. тачка 2), као и средства која припадају буџету Републике Србије (члан 23.). Са друге стране, и доприноси и средства буџета Републике Србије су, сагласно члану 59. став 1. Закона, извори финансирања и широког спектра мера активне политике запошљавања, које нису усмерене само на незапослене којима је радни однос престао као вишку запослених.

С обзиром на то да се у конкретном случају и право на отпремнину и право на накнаду за случај незапослености остварују на терет средстава јавних прихода иако обезбеђивање средстава за исплату отпремнине изворно није обавеза државе, Уставни суд налази да је циљ оспорене одредбе Закона

заштита економског система, односно остваривање права запослених у субјектима приватизације на начин који је за њих најповољнији а којим се неће угрозити јавне финансије. У складу са тим циљем, који неспорно представља легитиман циљ, законодавац је предвидео оспорено решење којим никоме од запослених који постају вишак није ускратио могућност да оствари и право на отпремнину и право на накнаду за случај незапослености, остављајући им да се својевољно одреде између више опција и изабере ону за коју сматрају да је за њих најповољнија, али водећи рачуна да се тиме не угрозе јавне финансије. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да није уставноправно утемељена тврдња иницијатора да оспорени део одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона није у сагласности са начелом о забрани дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Уставни суд даље указује да, у ситуацији када се запослени својевољно одређује за једну од понуђених опција за исплату отпремнине, он сам процењује свој економски и социјални интерес. Прихватање опције која запосленом обезбеђује већи износ отпремнине од законског минимума који му припада, а на уштрб накнаде за незапосленост, је стога последица процене самог тог лица шта је за њега најповољније. Отуда неостваривање права на накнаду није последица мере која је било коме наметнута од стране државе већ је последица сопственог исказаног интереса, због чега не може бити ни говора о томе да је услед чињења или нечињења државе онај о коме је реч морао да поднесе несразмеран и прекомеран терет који за последицу има повреду права на мирно уживање имовине, гарантованог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 58. Устава. Стога је Уставни суд неоснованим оценио и наводе иницијативе који се односе на повреду права на имовину.

У односу на наводе иницијативе који се односе на повреду одредаба Конвенције МОП о минималној норми социјалног обезбеђења, Уставни суд налази да се одредбе чл. 19. и 20. на које се у иницијативи позива, а које садрже уопштену обавезу потписника те конвенције да заштићеним лицима обезбеде давања за случај незапослености према наредним члановима Конвенције (при чему се и појам заштићеног лица у тим одредбама користи уопштено, а даљим одредбама се предвиђају различити модалитети за одређивање круга заштићених лица), као и шта подразумева осигурани случај, не могу довести у непосредну уставноправну везу са садржином оспорене одредбе Закона.

С обзиром на све наведено, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима оспореног дела одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона, па је на основу одредбе члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио поднету иницијативу и одлучио као у тачки 1. изреке.

Поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену „уставности и законитости“ одредбе става 2. члана 67. Закона, Уставни суд је утврдио



да она у суштини представља иницијативу за измену наведене одредбе Закона, будући да не садржи одредбе Устава у односу на које се тражи оцена уставности нити уставноправно аргументоване разлоге оспоравања уставности, већ подносилац износи мишљење о потреби усклађивања наведене законске одредбе са другим одредбама истог закона, а што према одредбама члана 167. Устава није надлежност Суда. Стога је Уставни суд, одлучујући као у тачки 2. изреке, одбацио иницијативу, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, јер није надлежан за одлучивање.

Што се тиче оспорене Одлуке, Уставни суд указује да је у својој досадашњој пракси израженој у више предмета заузео становиште да одлука Владе којом се утврђује програм решавања вишка запослених по својој правној природи не представља непосредни извор права и обавеза за субјекте на које се односи, већ се предвиђају одређене активности и мере за решавање вишка запослених, па стога не представља општи правни акт у смислу члана 167. Устава, за чију је оцену уставности и законитости надлежан Уставни суд. Сагласно томе, Уставни суд је, одлучујући као у тачки 3. изреке, поднету иницијативу за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором главе III став 3. Одлуке о утврђивању програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације одбацио на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, јер није надлежан за одлучивање.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорене одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и на основу оспорене одредбе става 3. главе III Одлуке о утврђивању програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 4. изреке.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тач. 3) и 5) и члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“ број 103/13), Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење IУз-67/2020 од 13. октобра 2022. године

### **Закон о озакоњењу објеката**

(„Службени гласник РС“, бр. 96/15 и 83/18)

- у целини и поједине одредбе – члана 6. ст. 1, 3, 4, 5. и 7. и члана 23.

и

### **Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката**

(„Службени гласник РС“, број 83/18)

- одредбе члана 25. ст. 1. и 2.

Разматрајући наводе изнете у првој иницијативи којом се оспорава Закон о озакоњењу објеката у целини у односу на одредбе чл. 3. и 21. Устава,

Уставни суд је констатовао да је Одлуком IУз-316/2015 од 5. марта 2020. године, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 81/20, поред осталог, одбио предлоге за утврђивање неуставности, односно одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности Закона о озакоњењу објеката у целини, износећи и образлажући став о томе да је циљ Закона о озакоњењу објеката увођење у легалне оквире што већег броја незаконито изграђених објеката, због чега је тај циљ легитиман и од интереса за државу и друштвену заједницу у целини и због чега су прописане законске мере за остваривање овог циља (минимална техничка документација коју је потребно приложити за озакоњење, поједностављен и убрзан поступак озакоњења, смањени трошкови овог поступка и увођење таксе за озакоњење објеката) уставно-правно прихватљиве и у складу са јавним интересом за спровођење поступка озакоњења објеката и не доводе у привилеговани положај нелегалне градитеље супротно Уставу. Будући да је о сагласности оспореног Закона о озакоњењу објеката у целини са одредбама чл. 3. и 21. Устава Уставни суд већ одлучивао, а да из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је наведени захтев одбацио.

У вези са оспоравањем Закона због примедби у погледу питања која је, према мишљењу подносиоца иницијативе, требало регулисати овим законом, Уставни суд указује да поступање по наведеним примедбама није, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава, у надлежности Суда.

Поводом тврдње подносиоца друге иницијативе да је одредбама чл. 6. и 23. Закона повређено начело забране дискриминације (члан 21. Устава) и право на једнаку заштиту права (члан 36. став 1. Устава), јер су грађани који су изградили бесправне објекте након израде сателитског снимка територије Републике Србије из 2015. године онемогућени да их озакоње, за разлику од грађана који су такве објекте изградили пре израде сателитског снимка, Уставни суд сматра да је законодавац поступио у границама надлежности Републике Србије из члана 97. тач. 8. и 12. Устава када је оспореним одредбама члана 6. Закона прописао видљивост нелегалних објеката на сателитском снимку територије Републике из 2015. године као један од услова за њихово могуће озакоњење, при чему је избор наведеног услова у домену законодавне политике, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује. Имајући у виду да се оспорене одредбе члана 6. ст. 1, 3, 4, 5. и 7. и члана 23. Закона под једнаким условима равноправно односе на све оне власнике нелегалних објеката који су видљиви на сателитском снимку из 2015. године, Уставни суд сматра да оспореним законским одредбама није повређен принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, нити је повређено право на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Како је Суд нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 6. ст. 1, 3, 4, 5, и 7. и члана 23. Закона, то је одбацио ову иницијативу.

Поводом треће иницијативе којом се оспоравају одредбе члана 25. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката као несагласне са одредбама члана 197. Устава, Уставни суд је констатовао да се оспорене одредбе члана 25. Закона налазе у прелазним и завршним одредбама Закона, те да је њима одређено да ће се поступци озакоњења који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона (став 1.), односно да се одредбе члана 3. (о неизвршавању решења о рушењу објекта донетог у складу са основним Законом о озакоњењу објеката, до коначности решења којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење у поступку покренутом на основу решења о рушењу) и члана 20. овог закона (да се рушење незаконито изграђеног објекта спроводи на основу коначног решења о озакоњењу којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење) примењују и на управне поступке, односно управне спорове који су започети пре ступања на снагу овог закона (став 2.). По оцени Уставног суда, на основу одредбе члана 97. тачка 2. Устава, законодавац је овлашћен да уреди, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, а у оквиру тога да пропише и по ком закону ће се окончати поступци озакоњења који нису окончани до дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, односно да пропише који ће се закон применити на управне поступке и управне спорове (по донетим решењима о рушењу нелегалних објеката) који су започети до дана ступања на снагу наведеног закона, а ствар је законодавне политике и процене законодавца за које решење ће се одредити приликом уређивања прелазног законског режима, што не може бити предмет оцене Уставног суда у смислу члана 167. Устава.

Повратно дејство закона, односно појединих његових одредаба, према схватању Уставног суда, постоји када се одредбе новог закона примењују на оне правне ситуације које су окончане пре његовог ступања на снагу. Међутим, како је у конкретном случају прописано да се нови закон (Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката), односно поједине његове одредбе примењују на поступке који су у току, односно који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона (поступци озакоњења, управни поступци и управни спорови), Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 25. ст. 1. и 2. Закона немају повратно дејство. Оспорена решења из члана 25. Закона нису у супротности ни са уставним принципом о једнакој законској заштити без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава имајући у виду да наведени уставни принцип не подразумева једнакост у апсолутном смислу, већ гарантује једнакост грађана који се налазе у истим правним ситуацијама.

Стога је Уставни суд нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, те је у овом делу одбацио иницијативу.

У погледу навода иницијатора о несагласности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона са одредбама члана 213. Закона о општем управном поступку,

Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности закона није, у смислу цитиране одредбе члана 167. став 1. тачка 1. Устава, у надлежности Уставног суда, па је одбацио иницијативу и у овом делу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се захтев за оцењивање уставности Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15 и 83/18) у целини и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 6. ст. 1, 3, 4, 5. и 7. и члана 23. истог закона.

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18).

Одбацује се захтев за оцену сагласности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона из тачке 2. са одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона наведеног у тачки 1. изреке, у целини, иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 6. и 23. истог закона, као и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона наведеног у тачки 2. изреке.

Оспоравајући уставност Закона о озакоњењу објеката у целини у односу на одредбе члана 3, члана 4. став 1, члана 21, члана 58. став 1, члана 143. став 1. и члана 190. став 1. тачка 2) Устава, подносилац прве иницијативе је навео да је прописујући начин, услове и рокове за озакоњење бесправно изграђених објеката, супротно начину и условима изградње објеката који су утврђени Законом о планирању и изградњи, законодавац прекршио уставни принцип владавине права из члана 3. Устава у делу који се односи на обавезу повиновања власти Уставу. Иницијатор сматра: да је Законом о озакоњењу објеката прекршен принцип једнакости грађана пред Уставом и законом из члана 21. Устава јер је Закон уредио „поступак изградње објеката који се односи на потребну врсту и садржину техничке документације на начин који одступа од основног концепта овог закона“; да прописивање могућности озакоњења објеката ствара неједнакост између грађана „који су објекте градили тек по испуњавању услова предвиђених одредбама Закона о планирању и изградњи (уз прибављање потребних дозвола, плаћање свих прописаних трошкова, стручни надзор надлежног органа и др.) и оних који то нису учинили“; да оспореним Законом није регулисана удаљеност нелегално изграђеног објекта од суседног објекта и од границе парцеле, нити је „било шта речено о томе ако део објекта прелази на суседну парцелу, да ли

ће се и такви објекти озаконити“; да Законом није „разрешена ситуација шта се дешава уколико је решење о рушењу објекта донето пре доношења оспореног Закона“ и да ли има сметњи за озакоњење уколико нелегални објекат угрожава легални објекат и ко то утврђује“; да „многе ствари нису регулисане Законом о озакоњењу, а оне које су регулисане су супротне Закону о планирању и изградњи и другачије су и повољније за нелегалне градитеље.“ Полазећи од наведеног, иницијатор је предложио да Уставни суд утврдио неуставност Закона о озакоњењу објеката у целини.

Подносилац друге иницијативе сматра да је одредбама чл. 6. и 23. Закона повређено начело забране дискриминације утврђено чланом 21. Устава и право на једнаку заштиту права утврђено чланом 36. Устава јер су грађани који су изградили бесправне објекте након израде сателитског снимка територије Републике Србије из 2015. године онемогућени да их озаконе и услед тога су дискриминисани и немају једнаку законску заштиту у односу на грађане који су такве објекте изградили пре израде сателитског снимка. У иницијативи се такође наводи: да се из оспорених законских одредаба „не види“ зашто је сателитски снимак територије Републике из 2015. године ограничавајући фактор који онемогућава озакоњење објеката изграђених после израде овог снимка, те да се наведене одредбе могу ценити као самовоља законодавца, без „објективно постојећих разлога за овакво ограничење права грађана на озакоњење бесправно саграђених објеката“; да се сви бесправно изграђени објекти морају третирати на исти начин, без обзира на време када су саграђени, те да је општи интерес Републике да се сваки тако изграђени објекат озакони уколико „се уклапа у услове планског акта и ако није захваћен условима предвиђеним у члану 5. Закона, као објективних услова који спречавају сваку градњу“. Иницијатор је предложио да Уставни суд утврди неуставност оспорених законских одредаба и да обустави њихову примену до доношења своје коначне одлуке.

У трећој иницијативи се истиче да су одредбе члана 25. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката у супротности са чланом 197. Устава којим је забрањено повратно дејство закона, јер се наведене законске одредбе односе на све започете поступке који су у току, а који нису окончани до дана доношења закона „(управни поступак је започео по једним правилима дефинисаним раније важећим законом, а на сред поступка се та правила мењају јер је управни орган дужан да настави решавање по новом закону)“. Подносилац иницијативе такође сматра: да су одредбе члана 25. ст. 1. и 2. Закона у супротности и са чланом 213. Закона о општем управном поступку којим је уређен прелазни режим у вези са окончањем започетих поступака и којим је, поред осталог, прописано да ће се поступци који нису окончани до почетка примене овог закона, окончати према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона; да, сагласно одредби члана 3. став 2. Закона о општем управном поступку, поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то, поред осталог, у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим

законом, те да је овом законском одредбом зајемчено право грађанима да се у управном поступку примењује закон који је на снази даном покретања овог поступка. Иницијатор наводи и да се оспореним законским одредбама стављају у неравноправан положај странке у управном поступку, јер је она странка којој је предмет био решен пре ступања на снагу овог закона у повољнијем положају у односу на странку којој услед неажурности управе предмет није био решен, „а што је још горе, захтев ће јој бити и одбијен јер је управа дужна да усред започетог поступка примени нови закон“. На крају, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди несагласност оспорених законских одредаба са Уставом.

## II

Уставни суд је дописом од 22. маја 2020. године доставио иницијативе Народној скупштини на мишљење. Како Народна скупштина није у остављеном року, ни накнадно, доставила мишљење, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак.

## III

Оспореним Законом о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15 и 83/18), који је ступио на снагу 27. новембра 2015. године, уређују се услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објекта изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу (у даљем тексту: незаконито изграђени објекти), услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење објеката (члан 1. став 1.). Према члану 2. Закона о озакоњењу, у смислу овог закона, представља јавни интерес за Републику Србију.

Одредбама члана 6. Закона, који је систематизован у Поглављу II оспореног Закона (чл. 5. до 11.) којим су прописани услови за озакоњење, одређен је предмет озакоњења. Полазећи од навода изнетих у другој иницијативи, Уставни суд је као оспорене идентификовао одредбе члана 6. Закона којима је прописано: да је предмет озакоњења објекат за који је поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката, до 29. јануара 2014. године и који је видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године (став 1.); да је предмет озакоњења и објекат за који није поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката, а који је видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године, за који је надлежни грађевински инспектор донео решење о рушењу, у складу са одредбама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 96/15) (став 3.); да у случају да грађевински инспектор није донео решење о рушењу из става 3. овог члана, а предметни објекат је видљив на сателитском снимку из 2015. године, такав објекат може бити предмет озакоњења, у складу са одредбама овог закона (став 4.); да је провера

видљивости на сателитском снимку обавезна за све објекте који су предмет озакоњења у складу са овим законом и да проверу постојања објеката на сателитском снимку за објекте из ст. 1, 3. и 4. овог члана спроводи орган надлежан за послове озакоњења објеката (став 5.); да сателитски снимак из става 1. овог члана мора бити доступан на увид грађанима у електронском облику код органа надлежног за издавање решења о озакоњењу, надлежној грађевинској инспекцији као и у надлежној служби за катастар непокретности према месту где се непокретност налази (став 7.).

Оспореним чланом 23. Закона прописано је да се поступак озакоњења води за све објекте из члана 6. овог закона (став 1.) и да се поступак озакоњења за објекте из члана 6. став 4. овог закона покреће на основу обавештења о видљивости објекта на сателитском снимку које надлежном органу за вођење поступка озакоњења доставља орган надлежан за послове државног премера и катастра, у складу са одредбама овог закона (став 2.).

Оспореним одредбама члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18), који је ступио на снагу 6. новембра 2018. године, прописано је да ће се поступци озакоњења који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона (став 1.) и да се одредбе чл. 3. и 20. овог закона примењују и на управне поступке, односно управне спорове који су започети пре ступања на снагу овог закона (став 2.).

Одредбом члана 3. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката измењен је члан 7. основног Закона и прописано је да се решење о рушењу објекта донето од стране грађевинског инспектора на основу пописа и евиденције незаконито изграђених објеката у складу са одредбама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 96/15), не извршава до коначности решења којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење у поступку покренутом на основу решења о рушењу. Одредбом члана 20. Закона измењен је члан 37. основног Закона и прописано је да се рушење незаконито изграђеног објекта, у смислу овог закона, спроводи на основу коначног решења о озакоњењу којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење.

#### IV

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 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 Уставни суд одлучује, поред осталог, о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство и да, изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2.).

## V

Полазећи од навода изнетих у првој иницијативи, Уставни суд је утврдио да је иницијатор навео читав низ уставних одредаба у односу на које оспорава Закон о озакоњењу објеката у целини, а да је у разлозима иницијативе образложио само разлоге оспоравања Закона у односу на одредбе чл. 3. и 21. Устава. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да су наведени разлози оспоравања Закона у целини у односу на одредбе чл. 3. и 21. Устава истоветни са разлозима оспоравања које су у предмету ИУз-316/2015 изнели они предлагачи и иницијатори који су такође тражили покретање поступка за оцену сагласности Закона у целини са одредбама чл. 3. и 21. Устава. Наиме, разлози оспоравања који су изнети у овом, али и у предмету ИУз-316/2015, заснивају се на идентичном тумачењу предлагача и иницијатора да је прописујући оспореним Законом начин и услове озакоњења објеката, који су повољнији од начина и услова које Закон о планирању и изградњи прописује за изградњу објеката, законодавац прекршио начело владавине права и начело једнакости грађана пред Уставом и законом и тиме довео нелегалне градитеље у привилеговани положај у односу на оне који су градили у складу са прописима.

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да је у тачки 2. изреке Одлуке ИУз-316/2015 од 5. марта 2020. године, поред осталог, одбио предлоге за утврђивање неуставности, односно одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности, Закона о озакоњењу објеката у целини. Уставни суд је у Одлуци ИУз-316/2015 изнео и образложио став о томе због чега је циљ Закона о озакоњењу објеката увођење у легалне оквире што већег броја незаконито изграђених објеката, због чега је тај циљ легитиман и од интереса за државу и друштвену заједницу у целини и због чега су прописане законске мере за остваривање овог циља (минимална техничка документација коју је потребно приложити за озакоњење, поједностављен и убрзан поступак озакоњења, смањени трошкови овог поступка и увођење таксе за озакоњење објеката) уставно-правно прихватљиве и у складу са јавним интересом за спровођење поступка озакоњења објеката и не доводе у привилеговани положај нелегалне градитеље супротно Уставу. Иницијатор се стога упућује на разлоге одбијања предлога и одбацивања иницијатива за покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона у целини, наведене у образложењу Одлуке Уставног суда ИУз-316/2015 која је јавно објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 81/20.

Будући да је о сагласности оспореног Закона о озакоњењу објеката у целини са одредбама чл. 3. и 21. Устава Уставни суд већ одлучивао, а да из нових навода, разлога и поднетих доказа у иницијативи не произлази да има основа за поновно одлучивање, Суд је наведени захтев одбацио, сагласно одредби члана 46. тачка 8) Закона о Уставном суду, и одлучио као у тачки 1. изреке.

У вези са оспоравањем Закона у целини тако што се износе примедбе у погледу питања која је, према мишљењу подносиоца иницијативе, требало регулисати овим законом, Уставни суд указује да поступање по наведеним



примедбама није, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава, у надлежности Суда.

## VI

Разматрајући тврдње подносиоца друге иницијативе да је одредбама чл. 6. и 23. Закона повређено начело забране дискриминације (члан 21. Устава) и право на једнаку заштиту права (члан 36. став 1. Устава), јер су грађани који су изградили бесправне објекте након израде сателитског снимка територије Републике Србије из 2015. године онемогућени да их озаконе, за разлику од грађана који су такве објекте изградили пре израде сателитског снимка, Уставни суд је пошао од одредаба члана 97. тач. 8. и 12. Устава којима је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, економске и социјалне односе од општег интереса, организацију и коришћење простора. Сагласно наведеном уставном овлашћењу законодавац је донео Закон о озаконењу објеката којим је, поред осталог, прописао и услове за озаконење објеката (Поглавље II Закона, чл. 5. до 11.). С тим у вези, одредбама члана 6. Закона одређени су објекти који могу да буду предмет озаконења, а један од услова који мора да буде испуњен да би нелегални објекат могао да буде предмет озаконења је да је објекат видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године (ст. 1, 3, 4, 5. и 7.). Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да је законодавац поступио у границама надлежности Републике Србије из члана 97. тач. 8. и 12. Устава када је оспореним одредбама члана 6. Закона прописао видљивост нелегалних објеката на сателитском снимку територије Републике из 2015. године као један од услова за њихово могуће озаконење, при чему је избор наведеног услова у домену законодавне политике о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује. Имајући у виду да се оспорене одредбе члана 6. ст. 1, 3, 4, 5. и 7. и члана 23. Закона под једнаким условима равноправно односе на све оне власнике нелегалних објеката који су видљиви на сателитском снимку из 2015. године, Уставни суд сматра да оспореним законским одредбама није повређен принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, нити је повређено право на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је нашао да разложима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 6. ст. 1, 3, 4, 5, и 7. и члана 23. Закона, те је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу и решио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд указује да није надлежан да „обустави примену“ оспорених чл. 6. и 23. Закона, како је то затражио иницијатор, већ да, сагласно члану 168. став 4. Устава, може обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспорених чланова Закона до доношења своје коначне одлуке.

## VII

Подносилац треће иницијативе сматра да су одредбе члана 25. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона о озаконењу објеката у супротности

са одредбама члана 197. Устава из разлога што прописују примену одредаба Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката на поступке озакоњења који нису окончани до ступања на снагу овог закона, односно на управне поступке и управне спорове по донетим решењима о рушењу незаконито изграђених објеката, који су започети пре ступања на снагу истог закона. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да се оспорене одредбе члана 25. Закона налазе у прелазним и завршним одредбама Закона, те да је овим законским одредбама одређено да ће се поступци озакоњења који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона (став 1.), односно да се одредбе чл. 3. (о неизвршавању решења о рушењу објекта донетог у складу са основним Законом о озакоњењу објеката, до коначности решења којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење у поступку покренутом на основу решења о рушењу) и 20. овог закона (да се рушење незаконито изграђеног објекта спроводи на основу коначног решења о озакоњењу којим се одбија или одбацује захтев за озакоњење) примењују и на управне поступке, односно управне спорове који су започети пре ступања на снагу овог закона (став 2.).

По оцени Уставног суда, на основу одредбе члана 97. тачка 2. Устава, законодавац је овлашћен да уреди, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, а у оквиру тога да пропише и по ком закону ће се окончати поступци озакоњења који нису окончани до дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, односно да пропише који ће се закон применити на управне поступке и управне спорове (по донетим решењима о рушењу нелегалних објеката) који су започети до дана ступања на снагу наведеног закона, при чему је ствар законодавне политике и процене законодавца за које решење ће се одредити приликом уређивања прелазног режима, што не може бити предмет оцене Уставног суда у смислу члана 167. Устава.

Повратно дејство закона, односно појединих његових одредаба, према схватању Уставног суда, постоји када се одредбе новог закона примењују на оне правне ситуације које су окончане пре његовог ступања на снагу. Међутим, како је у конкретном случају прописано да се нови закон (Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката), односно поједине његове одредбе, примењују на поступке који су у току, односно који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона (поступци озакоњења, управни поступци и управни спорови), Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 25. ст. 1. и 2. Закона немају повратно дејство. Оспорена решења из члана 25. Закона нису у супротности ни са уставним принципом о једнакој законској заштити без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава имајући у виду да наведени уставни принцип не подразумева једнакост у апсолутном смислу, већ гарантује једнакост грађана који се налазе у истим правним ситуацијама.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, те је, сагласно одредби члана 53.

став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу у овом делу и решио као у тачки 2. изреке.

Када су у питању тврдње иницијатора о несагласности одредаба члана 25. ст. 1. и 2. Закона са одредбама члана 213. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности закона није, у смислу цитиране одредбе члана 167. став 1. тачка 1. Устава, у надлежности Уставног суда. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу и у овом делу и одлучио као у тачки 3. изреке.

### VIII

На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тачка 5), члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду и одредбе члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Суд је донео Решење као у изреци.

Решење IУз-288/2018 од 22. децембра 2022. године

**Закон о финансијској подршци породици са децом**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС,**  
**51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21)**  
**- одредба члана 17. став 4.**

Оспореном одредбом члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом прописано је да се право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на ред рођења детета, док према Закону о раду запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, па сагласно томе у наведеним случајевима и право на накнаду зараде остварује у трајању од две године. По схватању Уставног суда, Законом о раду прописано трајање одсуства уз накнаду зараде за рођење трећег и сваког наредног новорођеног детета не представља само меру социјалне подршке мајци за случај материнства засновану на одредбама члана 66. ст. 1. и 2. Устава, већ и меру популационе и демографске политике, утемељену на одредби члана 63. став 2. Устава, према којој Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе. Сврха наведене мере јесте да се и кроз дуже одсуство са рада уз обезбеђену накнаду родитељи подстакну на рађање више од двоје деце, јер ће им тај дужи период одсуства помоћи да лакше ускладе рад и родитељство. Иако су и правом на остале накнаде обухваћене жене које су пре рођења детета биле радно ангажоване, у случају рођења трећег и наредног детета оне немају право на накнаду у трајању од две године, те се наведена мера подстицаја и подршке на њих се не примењује.

Будући да је законодавац сагласно свом уставном овлашћењу уредио круг корисника права на остале накнаде и да питање усклађивања рада и родитељства када се ради о њима има исти значај као и када се ради о женама које су у статусу запослених код послодавца, Уставни суд сматра да је то имао у виду и законодавац кад је предвидео ово право и уредио га тако да оно по својој суштини одговара праву које имају жене које су у радном односу. Како су оба права заснована искључиво на плаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање и нису условљена дужином радног ангажовања, односно претходним стажом осигурања и трајање оба права једнако је за рођење првог и другог детета, Уставни суд не налази објективно и разумно оправдање за различито трајање тих права у случају рођења трећег и сваког наредног детета, па ни за њихово условљавање обликом радног ангажовања, односно радноправним статусом. Како су мајке које су пре рођења трећег и сваког наредног детета у прописаном периоду остваривале приходе по неком од предвиђених основа оспореном одредбом члана 17. став 4. Закона неоправдано стављене у неповољнији положај у односу на мајке које су у радном односу код послодавца, то оспорена одредба није у сагласности са одредбом члана 21. став 3. Устава.

Поводом захтева предлагача да Уставни суд утврди да ни одредбе ст. 5. и 7. члана 17. Закона нису у сагласности са Уставом, Уставни суд је утврдио да предлог не садржи уставноправно аргументоване разлоге оспоравања наведених одредаба, односно образложење разлога на којима се ове тврдње заснивају, што се не може прихватити као уставноправно утемељен основ за утврђивање неуставности ових одредаба, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у овом делу предлог одбацио.

Што се тиче захтева предлагача да Уставни суд утврди да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са Законом о забрани дискриминације, Суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност два закона.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21) није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 17. ст. 5. и 7. Закона из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставни суд је, поводом поднетих иницијатива, Решењем ИУз-299/2018 од 10. марта 2022. године, покренуо поступак за утврђивање неуставности

одредбе члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом, наведеног у изреци. С обзиром на то да је право на остале накнаде по основу рођења и неге детета установљено са истим циљем као и право на накнаду зараде по основу породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета и да су оба права заснована на уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање, Уставни суд је оценио да се као уставноправно спорно може поставити питање да ли трајање тих права може бити различито уређено у зависности од облика радног ангажовања или се њиховим различитим трајањем мајке неоправдано доводе у неједнак положај по основу радноправног статуса. Ово додатно имајући у виду да Законом о раду прописано дуже трајање одсуства уз накнаду зараде за рођење трећег и сваког наредног новорођеног детета не представља само меру социјалне подршке мајци за случај материнства засновану на одредбама члана 66. ст. 1. и 2. Устава, већ и меру популационе политике, утемељену на одредби члана 63. став 2. Устава, према којој Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе.

Уставни суд је Решење УЗ-299/2018 од 10. марта 2022. године доставио Народној скупштини, ради давања одговора. У одговору се наводи да је оспорени Закон заснован на праву и дужности родитеља да подижу и васпитавају децу, праву детета на услове живота који му омогућавају правилан развој и обавези државе да подржи добробит породице, детета и будућих генерација, те да стога Закон не представља само опредељење државе у области социјалне политике, већ је, укључујући демографске потребе, истовремено и важан инструмент популационе политике. Посебно се истиче да је уведен нов начин обрачуна накнада зарада и осталих накнада, који је за највећи број корисника повољнији у односу на претходно законско решење јер обухвата све приходе на које су плаћени порези и доприноси и да је омогућено да запослена жена, поред права на накнаду зараде, оствари и ново право на остале накнаде, ако је у посматраном периоду поред зараде остваривала и друге приходе. Указује се да је раније законско решење, према коме су и жене које самостално обављају делатност остваривале право на накнаду зараде, у пракси стварало низ проблема због природе радног ангажовања тих жена, проблема са привременим затварањем или поверавањем делатности другом лицу, одвајањем од тржишта и друго и да се показало неопходним да се њихово право на накнаду модификује те је уведено ново право које им омогућава да добијају накнаду а истовремено могу и даље да обављају делатност. Наводи се да се при уређивању права на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета водило рачуна да услови и начин остваривања тог права буду у што је могуће већој мери слични праву на накнаду зараде и поред чињенице да ово право не омогућава одсуство са рада већ само новчани нето износ. Напомиње се да би издвајање одређених категорија, нпр. предузетница, могло имати дискриминаторни карактер у односу на жене које су дужи период ангажоване по основу неког од уговора, као и да би у случају доношења одлуке о неуставности оспорене одредбе Закона дошло до неусклађености овог закона и Закона о остваривању права

на здравствену заштиту деце, трудница и породиља, према коме мајке које нису здравствено осигуране остварују здравствену заштиту из средстава обавезног здравственог осигурања у периоду од 12 месеци од рођења детета. На крају се указује да Закон о раду не регулише питање породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета жена предузетница и жена које су ангажоване по основу флексибилних облика рада, већ само оних које су у радном односу и износи мишљење да је оспорена одредба у сагласности са Уставом.

Информацијом Су број 1/17 од 2. маја 2022. године овом предмету накнадно је припојен и предлог овлашћеног предлагача којим је покренут поступак за оцену уставности одредаба члана 17. ст. 4, 5. и 7. истог закона, ради вођења јединственог поступка и одлучивања. У предлогу се интерпретирају одредбе чл. 18, 19, 20. и 21, члана 60. ст. 1, 4. и 5, члана 66. ст. 1. и 2. и члана 68. ст. 1. и 2. Устава, поједине одредбе Закона о забрани дискриминације, Закона о родној равноправности и Закона о раду, па се наводи да према оспореном Закону запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у трајању од две године, док жене које остварују право на остале накнаде у истој ситуацији „имају право на једну годину“, као и да положај очева није исти када је у питању право на остале накнаде и на накнаду зараде. По мишљењу предлагача, одредбом члана 17. став 7. Закона неоправдано се прописују строжији услови за остваривање права оца на остале накнаде. Даље се наводи да је неспорно да су у случају рођења трећег и сваког наредног детета кориснице права на остале накнаде по основу рођења и неге детета и кориснице права на накнаду зараде стављене у различит положај и да исти животни догађаји стављају у лошији положај жене које остварују право на остале накнаде јер оне то право остварују годину дана уместо две године колико се остварује право на накнаду зараде. Истиче се да је разлог оба примања спреченост за рад у вези са трудноћом и порођајем, да су у оба случаја основице за обрачун накнада уплаћени доприноси у истом периоду и да је разлика направљена само у погледу трајања права за рођење трећег и сваког наредног детета. Позивајући се на циљеве Закона дефинисане чланом 1, предлагач сматра да наведена права имају исте циљеве и да нема објективног и разумног оправдања да се у потпуно упоредивим околностима прави разлика између корисница тих права на основу радноправног статуса, те да овакав неједнак третман фаворизује радни однос код послодавца у односу на друге облике радног ангажовања и представља повреду члана 21, члана 63. став 2. и члана 66. ст. 1. и 2. Устава. Предлаже се да Уставни суд донесе одлуку којом ће утврдити да одредбе члана 17. ст. 4, 5. и 7. Закона нису у сагласности са Уставом и Законом о забрани дискриминације.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је Народна скупштина 14. децембра 2017. године донела Закон о финансијској подршци породици са децом, који је објављен у „Службеном гласнику Републике

Србије“, број 113/17, од 17. децембра 2017. године. Закон је ступио на снагу 25. децембра 2017. године, с тим што се примењује од 1. јула 2018. године. Након тога, Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 50/18, од 29. јуна 2018. године, ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања, а примењује се такође од 1. јула 2018. године. Суд је такође констатовао да је након подношења иницијатива оспорени Закон у два наврата мењан и допуњаван, као и да извршеним изменама и допунама није мењана садржина оспорених одредаба.

Оспореним и другим релевантним одредбама Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21) прописано је: да се финансијска подршка породици са децом, у смислу овог закона, додељује ради – 1) побољшања услова за задовољавање основних потреба деце, 2) усклађивања рада и родитељства, 3) посебног подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце, 4) побољшања материјалног положаја породица са децом, породица са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом и породица са децом без родитељског старања (члан 1. став 2.); да права на финансијску подршку породици са децом, у смислу овог закона, између осталог, јесу накнада зараде, односно накнада плате за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета и остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета (члан 11. став 1. тач. 1) и 2)); да накнаду зараде, односно накнаду плате за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета остварују запослени код правних и физичких лица (члан 12. став 1.); да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате за време породичног одсуства и одсуства са рада ради неге детета, за лица из члана 12. овог закона, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе првом месецу отпочињања одсуства због компликација у вези са одржавањем трудноће, или породичног одсуства, уколико није коришћено одсуство због компликација у вези са одржавањем трудноће (члан 13. став 1); да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате, запосленог који је засновао радни однос након рођења детета, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу отпочињања одсуства по заснивању радног односа (члан 13. став 2.); да се основица накнаде зараде, односно накнаде плате за време одсуства са рада ради посебне неге детета, за лица из члана 12. овог закона, утврђује на основу збира месечних основица на који су плаћени доприноси на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу отпочињања одсуства (члан 13. став 3.); да се месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате, добија дељењем збира основица из ст. 1. до 3. овог члана са 18 и не може бити већа од три просечне месечне зараде у Републици Србији, а за

права остварена од 1. јануара 2022. године не може бити већа од пет просечних месечних зарада у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан почетка остваривања права. (члан 13. став 4.); да месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате представља бруто обрачунску вредност (члан 13. став 5.); да остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета, за дете рођено 1. јула 2018. године и касније, може остварити мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета остваривала приходе: 1) а у моменту рођења детета је незапослена и није остварила право на новчану накнаду по основу незапослености, 2) по основу самосталног обављања делатности, 3) као носилац породичног пољопривредног газдинства које има статус лица које самостално обавља делатност према закону којим се уређује порез на доходак грађана, 4) по основу уговора о обављању привремених и повремених послова, 5) по основу уговора о делу, 6) по основу ауторског уговора, 7) по основу уговора о правима и обавезама директора ван радног односа (члан 17. став 1.); да остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета може остварити и мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета била пољопривредни осигураник (члан 17. став 2.); да се право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на ред рођења детета (члан 17. став 4.); да изузетно од става 4. овог члана, за лице које остварује и право на накнаду зараде, односно накнаду плате, право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује се у трајању од годину дана од дана отпочињања права на породилско одсуство (члан 17. став 5.); да право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује мајка из ст. 1. и 2. овог члана у трајању од три месеца од дана рођења детета, ако се дете роди мртво или умре пре навршена три месеца живота, односно до смрти детета уколико оно умре касније (члан 17. став 6.); да право на остале накнаде по основу рођења и неге детета, може остварити и отац детета, уколико мајка није жива, ако је напустила дете, или ако је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету (члан 17. став 7.); да се право на остале накнаде по основу посебне неге детета остварује у складу са овим законом и прописима који регулишу остваривање права на накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета за лица запослена код послодавца (члан 17. став 8.); да се захтев за остваривање права на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета може поднети до истека законом утврђене дужине трајања права које се остварује (члан 17. став 9.); да се основица за остале накнаде по основу рођења и неге детета за лице из члана 17. став 1. овог закона утврђује сразмерно збиру месечних основица на који су плаћени доприноси, осим основице доприноса за приходе који имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе првом месецу отпочињања одсуства због компликација у вези са одржавањем трудноће, или породилског одсуства, уколико није коришћено одсуство због компликација у вези са одржавањем трудноће, односно дану рођења детета (члан 18. став 1.); да се основица за остале накнаде по основу посебне неге



детета за лице из члана 17. став 1. овог закона утврђује сразмерно збиру месечних основица на који су плаћени доприноси, осим основице доприноса за приходе који имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу коришћења права (члан 18. став 3.); да се месечна основица за остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета за лица из члана 17. став 1. овог закона добија дељењем збира основица из ст. 1. и 3. овог члана са 18 (члан 18. став 5.); да месечна основица за остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета из ст. 5. и 6. овог члана не може бити већа од три просечне месечне зараде у Републици Србији, а за права остварена од 1. јануара 2022. године не може бити већа од пет просечних месечних зарада у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан почетка остваривања права (члан 18. став 7.); да се месечна основица из ст. 5. и 6. овог члана дели са коефицијентом 1,5 и тако се одређује пун месечни износ остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета (члан 18. став 8.); да се приликом утврђивања основице за остале накнаде не узимају основице за приходе који имају карактер зараде, осим за лица која у моменту почетка остваривања прихода нису у радном односу, а у претходном периоду су остваривала приходе по основу зараде (члан 18. став 9.); да исплату месечних износа осталих накнада по основу рођења и неге и посебне неге детета, без пореза и доприноса, врши министарство надлежно за финансијску подршку породици са децом на текући рачун подносиоца захтева, из средстава обезбеђених у буџету Републике Србије (члан 19. став 3.).

### III

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, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1-3.); да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (члан 63. став 2.);

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 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 (члан 68. став 2.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-Одлука УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење) је прописано: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама (члан 1. став 1.); да се одредбе овог закона примењују на запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица (у даљем тексту: послодавац), као и на запослене који су упућени на рад у иностранство од стране послодавца ако законом није друкчије одређено (члан 2. став 1.); да запослена жена има право на посебну заштиту за време трудноће и порођаја, да запослени има право на посебну заштиту ради неге детета, у складу са овим законом (члан 12. ст. 2. и 3.); да запослена жена има право на одсуство са рада због трудноће и порођаја (у даљем тексту: породилско одсуство), као и одсуство са рада ради неге детета, у укупном трајању од 365 дана, да запослена жена има право да отпочне породилско одсуство на основу налаза надлежног здравственог органа најраније 45 дана, а обавезно 28 дана пре времена одређеног за порођај, да породилско одсуство траје до навршена три месеца од дана порођаја, да запослена жена, по истеку породилског одсуства, има право на одсуство са рада ради неге детета до истека 365 дана, од дана отпочињања породилског одсуства из става 2. овог члана, да отац детета може да користи право из става 3. овог члана у случају кад мајка напусти дете, умре или је из других оправданих разлога спречена да користи то право (издржавање казне затвора, тежа болест и др.), да то право отац детета има и када мајка није у радном односу, да отац детета може да користи право из става 4. овог члана, да за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета запослена жена, односно отац детета, има право на накнаду зараде, у складу са законом (члан 94.); да запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, да право на породилско одсуство и одсуство са рада ради неге детета у укупном трајању од две године има и запослена жена која у првом порођају роди троје или више деце, као и запослена жена која је родила једно, двоје или троје деце а у наредном порођају роди двоје или више деце, да запослена жена из ст. 1. и 2. овог члана, по истеку породилског одсуства, има право на одсуство са рада ради неге детета до истека две године од дана отпочињања породилског одсуства из члана 94. став 2. овог закона и да отац детета из ст. 1. и 2. овог члана може да користи право на породилско одсуство у случајевима и под условима утврђеним у члану 94. став 5. овог закона, а право на одсуство са рада ради неге детета у дужини утврђеној у ставу 3. овог члана (члан 94а).

## IV

Разматрајући оспорену одредбу члана 17. став 4. Закона, Уставни суд је пошао од Уставом утврђеног права на посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља и детета из члана 66. Устава, којим је, у ставу 1, утврђено да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, а у ставу 2. да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја. Имајући у виду наведено, Уставни суд је констатовао да је уставотворац уређивање облика подршке и заштите жена у вези са материнством и њихова права у вези са рођењем детета, препустио законодавцу. То даље значи да се законом уређују врсте права, њихови корисници, услови и начин остваривања, трајање и престанак права, при чему је законодавац дужан да поступа сагласно основним уставним начелима о остваривању људских права.

Уставни суд је даље констатовао да су одредбама члана 11. оспореног Закона утврђена права у области финансијске подршке породици са децом, између осталог, право на накнаду зараде, односно накнаду плате за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета (у даљем тексту: право на накнаду зараде) и право на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета (у даљем тексту: право на остале накнаде). Сагласно одредбама члана 12. Закона, корисници права на накнаду зараде јесу запослени код правних и физичких лица, дакле лица која су у радном односу код послодавца и која, сагласно одредбама Закона о раду као општег закона којим је у Републици Србији уређен систем радних односа, користе породилско одсуство, одсуство са рада ради неге детета и одсуство са рада ради посебне неге детета, за време кога им припада накнада зараде (чл. 94, 94а и 96. Закона о раду). Трајање наведених одсустава уз право на накнаду зараде уређено је Законом о раду и није предмет уређивања оспореног Закона.

Са друге стране, оспореним чланом 17. Закона утврђени су корисници права на остале накнаде, услови за остваривање тог права и његово трајање. У питању је право на накнаду која је први пут установљена оспореним Законом, са циљем да се прошири обухват жена којима се обезбеђује новчана накнада у месечном износу услед спречености за рад због рођења детета. Право на наведену накнаду може да оствари мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета остваривала приходе: 1) а у моменту рођења детета је незапослена и није остварила право на новчану накнаду по основу незапослености, 2) по основу самосталног обављања делатности, 3) као носилац породичног пољопривредног газдинства које има статус лица које самостално обавља делатност према закону којим се уређује порез на доходак грађана, 4) по основу уговора о обављању привремених и повремених послова, 5) по основу уговора о делу, 6) по основу ауторског уговора, 7) по основу уговора о правима и обавезама директора ван радног односа, или која је била пољопривредни осигураник. Дакле, корисници наведеног права су мајке (само под одређеним условима, прописаним ставом 7. тога члана, корисник права може бити отац детета) које су пре рођења детета

остваривале приходе на које се плаћају доприноси за обавезно социјално осигурање, а који немају карактер зараде у смислу прописа о раду. То су мајке које се не сматрају запосленим у смислу Закона о раду и на које се стога не примењују одредбе Закона о раду о породилском одсуству, одсуству са рада ради неге детета и одсуству са рада ради посебне неге детета, али и оне које имају статус запослених по Закону о раду, ако су у прописаном периоду оствариле и приход по неком од наведених основа. Право на остале накнаде остварује се у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на редослед рођења детета.

Иако су у питању два одвојена права са различитим корисницима, из садржине одредаба Закона којима су та права уређена произилази да оба права за предмет имају новчану накнаду у месечном износу, да су корисници оба права мајке које су пре рођења детета биле радно ангажоване и да се обе накнаде остварују услед спречености за рад због рођења и неге детета. Оба права остварују се на основу плаћених доприноса за обавезно социјално осигурање у прописаном (истом) периоду и од износа основица на које су плаћени доприноси зависи висина накнаде, при чему се обе накнаде исплаћују из средстава буџета Републике Србије. Месечна основица на основу које се обрачунава висина накнаде такође се утврђује на исти начин за оба права. Које од прописаних права ће се остварити зависи искључиво од основа по коме су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање, односно од облика радног ангажовања по основу кога су плаћени доприноси.

Премда су правом на остале накнаде обухваћени различити облици рада којима је заједничко једино то да не представљају радни однос у смислу Закона о раду и да је по основу њих остварен приход по основу кога су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање, Уставни суд налази да ово право по својој суштини одговара праву на накнаду зараде које остварују мајке у статусу запослених код правних и физичких лица. На то упућује не само назив самог права, већ и чињеница да законодавац, када је у питању право на остале накнаде по основу посебне неге детета, директно упућује на примену правила која важе за запослене код послодавца. Стога, иако се одредбе Закона о раду о одсуствима са рада за случај материнства не примењују на кориснике права на остале накнаде, Уставни суд сматра да и право на остале накнаде и право на накнаду зараде представљају конкретизацију Уставом зајемчене посебне подршке и заштите мајци пре и после порођаја и имају исти циљ, а то је усклађивање рада и родитељства и обезбеђивање социјалне сигурности у периоду када због рођења и неге детета мајка не може да ради.

Међутим, оспореном одредбом члана 17. став 4. Закона прописано је да се право на остале накнаде по основу рођења и неге детета остварује у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на ред рођења детета, док према Закону о раду запослена жена има право на породилско одсуство и право на одсуство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године, па сагласно томе у наведеним случајевима и право на накнаду зараде остварује у трајању од

две године. По схватању Уставног суда, Законом о раду прописано трајање одсуства уз накнаду зараде за рођење трећег и сваког наредног новорођеног детета не представља само меру социјалне подршке мајци за случај материнства засновану на одредбама члана 66. ст. 1. и 2. Устава, већ и меру популационе политике, утемељену на одредби члана 63. став 2. Устава, према којој Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе. Сврха наведене мере јесте да се и кроз дуже одсуство са рада уз обезбеђену накнаду родитељи подстакну на рађање више од двоје деце, јер ће им тај дужи период одсуства помоћи да лакше ускладе рад и родитељство. Иако су и правом на остале накнаде обухваћене жене које су пре рођења детета биле радно ангажоване, у случају рођења трећег и наредног детета оне немају право на накнаду у трајању од две године. Другим речима, наведена мера подстицаја и подршке на њих се не примењује.

Уставни суд уважава чињеницу да важећа регулатива која уређује различите облике рада обухваћене правом на остале накнаде може да представља отежавајуће околности за уређивање тог права. Међутим, будући да је законодавац сагласно свом уставном овлашћењу уредио круг корисника права на остале накнаде и да Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени целисходност таквог законског решења, Суд се неће бавити анализом сваког од прописаних основа за остваривање права, нити њиховим међусобним поређењем. Оно што је у вези утврђених корисника права на остале накнаде од значаја за поступање Уставног суда јесте оно што је заједничко свима њима, а то је да су у питању жене које су у прописаном периоду пре рођења детета биле радно активне и да су услед рођења и неге детета оне објективно спречене за рад. Отуда питање усклађивања рада и родитељства када се ради о њима има исти значај као и када се ради о женама које су у статусу запослених код послодавца. Уставни суд сматра да је то имао у виду и законодавац када је предвидео ово право и уредио га тако да оно по својој суштини одговара праву које имају жене које су у радном односу. Будући да су оба права заснована искључиво на плаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање и да нису условљена дужином радног ангажовања, односно претходним стажем осигурања, као и да је трајање оба права једнако за рођење првог и другог детета, Уставни суд не налази објективно и разумно оправдање за различито трајање тих права у случају рођења трећег и сваког наредног детета. Ово посебно имајући у виду да је трајање одсуства са рада уз право на накнаду зараде за рођење трећег и сваког наредног детета превасходно мера популационе политике, која због неповољне демографске ситуације треба да подстакне радно активне жене на рађање већег броја деце, због чега не постоји оправдање да та мера буде условљена обликом радног ангажовања, односно радноправним статусом. Стога Уставни суд сматра да су мајке које су пре рођења трећег и сваког наредног детета у прописаном периоду остваривале приходе по неком од предвиђених основа, оспореном одредбом члана 17. став 4. Закона неоправдано стављене у неповољнији положај у односу на мајке које су у радном односу код послодавца. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио

да оспорена одредба члана 17. став 4. Закона није у сагласности са одредбом члана 21. став 3. Устава, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

Поводом захтева из поднетог предлога да Уставни суд утврди да ни одредбе ст. 5. и 7. члана 17. Закона нису у сагласности са Уставом, Уставни суд је утврдио да предлог не садржи уставноправно аргументоване разлоге оспоравања наведених одредаба, односно да поред разлога којима се оспорава уставност става 4. тога члана садржи још једино констатацију да положај очева није исти када је у питању право на остале накнаде и право на накнаду зараде и тврдњу да став 7. члана 17. Закона прописује неоправдано строжије услове. Полазећи од такве садржине предлога, Уставни суд је оценио да се паушално закључивање о несавласности са Уставом одредаба члана 17. ст. 5. и 7. Закона, без образложења разлога на којима се ова тврдња заснива, не може прихватити као уставноправно утемељен основ за утврђивање неуставности ових одредаба, па је сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15), у овом делу, у тачки 2. изреке, предлог одбацио.

Што се тиче захтева предлагача да Уставни суд утврди да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са Законом о забрани дискриминације, Суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну усаглашеност два закона.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) 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.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУз-299/2018  
од 22. децембра 2022. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 43/23, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

### Решење о одлагању објављивања Одлуке ГУз-299/2018

Истовремено са донетом Одлуком у овој уставноправној ствари, Уставни суд донео је и Решење о одлагању њеног објављивања за шест месеци од дана доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду, а имајући у виду правне последице престанка важења одредбе члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21), које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда ГУз-299/2018 од 22. децембра 2022. године, како би

се надлежном доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питање трајања права на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета уреди сагласно Уставу.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке ИУз-299/2018 од 22. децембра 2022. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

## Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 22. децембра 2022. године, у предмету ИУз-299/2018, донео Одлуку којом је утврдио да одредба члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21) није у сагласности са Уставом.

Чланом 168. став 3. Устава Републике Србије утврђено је да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.

Сагласно наведеној уставној одредби, одредбама члана 58. ст. 1. до 3. Закона о Уставном суду ближе је уређено правно дејство одлуке Уставног суда којом је утврђено да општи акт није у сагласности с Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, а одредбом става 4. истог члана Закона је предвиђено да Уставни суд може посебним решењем одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења, с тим што, према одредби става 5. овог члана, у том случају Уставни суд своју одлуку доставља доносиоцу општег акта заједно са решењем о одлагању њеног објављивања.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду правне последице престанка важења одредбе члана 17. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18, 46/21-Одлука УС, 51/21-Одлука УС, 53/21-Одлука УС, 66/21 и 130/21), које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда ИУз-299/2018 од 22. децембра 2022. године, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за шест месеци, како би се надлежном доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питање трајања права на остале накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета уреди сагласно Уставу.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 4) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.





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



*– Одлуке и решења*

Уредба о давању у закуп водног земљишта у јавној својини  
(„Службени гласник РС“, број 50/19)  
- члан 46.

Прописујући оспореним чланом 46. Уредбе да је правно, односно физичко лице, ако користи водно земљиште у јавној својини без правног основа, дужно да за коришћење тог земљишта плати троструки износ закупнине постигнуте за планирану намену на територији јединице локалне самоуправе на којој се налази водно земљиште које се даје у закуп, Влада је прекорачила своја уставна и законска овлашћења. Наиме, Влада је, сагласно одредби члана 123. тачка 3. Устава, овлашћена да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и уредбом се, у смислу одредбе 42. став 1. Закона о Влади, подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона, али се уредбама и другим општим актима Владе не могу уређивати односи из надлежности законодавног органа. Како је оспореним чланом 46. Уредбе Влада прописала санкцију за бесправно коришћење водног земљишта у јавној својини, чиме је прекорачила овлашћења из члана 10в став 1. Закона о водама, то је тиме, у смислу одредаба члана 1. у вези члана 9а Закона о водама, зашла у домен законодавне власти. С тим у вези, Уставни суд је оценио да је оспореним чланом 46. Уредбе повређено начело поделе власти из члана 4. став 2. Устава и надлежност Народне скупштине из члана 99. став 1. тачка 7. Устава, одредба члана 123. тачка 3. Устава, као и наведене одредбе Закона о Влади и члана 10в став 1. Закона о водама, те је Уставни суд утврдио неуставност и незаконитост члана 46. предметне Уредбе.

Како је у току поступка оцене уставности и законитости оспореног члана 46. Уредбе правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да члан 46. Уредбе о давању у закуп водног земљишта у јавној својини („Службени гласник РС“, број 50/19) није у сагласности с Уставом и законом.

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 46. Уредбе наведене у изреци. Истом иницијативом је оспорена и уставност и законитост Одлуке о утврђивању почетне висине закупнине по којој се водно земљиште у јавној својини може дати у закуп („Службени гласник РС“, број 40/19) али је иницијатива, у овом делу, издвојена из предмета ГУо-72/2020 и спојена са већ формираним предметом ГУо-234/2019.

У иницијативи се наводи да је правни основ за доношење Уредбе одредба члана 10в став 1. Закона о водама којом је конституисано право Владе да својим актом ближе уреди давање у закуп водног земљишта у јавној својини. Међутим, чланом 46. Уредбе Влада је, према мишљењу иницијатора, изашла изван граница свог Законом добијеног овлашћења јер је прописала да ће свако лице које користи водно земљиште у јавној својини без правног основа, за коришћење тог земљишта бити у обавези да плати троструки износ закупнине постигнуте за планирану намену на територији јединице локалне самоуправе на којој се даје водно земљиште које се даје у закуп. Подносилац иницијативе сматра да је „евидентно да се ради о санкцији, тј. о казненој одредби“, намењеној лицима која користе водно земљиште без правног основа, али да оваква санкција није предвиђена Законом о водама, „што се може утврдити увидом у Поглавље XI Закона – Казнене одредбе (чл. 209. до 215).“ Прописивањем додатних казних одредаба (које нису прописане Законом о водама) Влада је изашла из Уставом и Законом добијених овлашћења, те је из тих разлога члан 46. Уредбе у супротности са одредбама члана 99. став 1. тачка 7. Устава, јер Влада има само право предлагања закона (члан 107. Устава), али га не може изменити или допунити својим актом. Такође, Уредба није у сагласности и са одредбама члана 194. ст. 1. до 3. и члана 195. Устава, као и са одредбама члана 10в став 1. и чл. 209. до 215. Закона о водама. Полазећи од наведеног, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди несагласност оспореног члана 46. Уредбе са наведеним уставним и законским одредбама.

Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, дописом од 26. јануара 2022. године, доставио иницијативу Влади на одговор. Како Влада није у остављеном року, 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, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак.

Оспорену Уредбу о давању у закуп водног земљишта у јавној својини („Службени гласник РС“, број 50/19) донела је Влада, 11. јула 2019. године, на основу члана 10в став 1. Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18-др. закон) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14-УС, 44/14 и 30/18-др. закон).

Уредбом се ближе уређује давање у закуп водног земљишта у јавној својини (члан 1.), које се даје у закуп по тржишним условима, за намене

утврђене Законом о водама (члан 2. став 1.). Избор најповољнијег понуђача у поступку давања у закуп водног земљишта врши се применом критеријума висине понуђене закупнине (члан 3.). Одредбама Поглавља II Уредбе (чл. 4. до 46.) детаљно је уређен поступак давања у закуп водног земљишта јавним надметањем (чл. 14. до 26.), односно прикупљањем писмених понуда (чл. 27. до 38.). Уредбом су такође ближе уређена питања у вези са доношењем решења о давању у закуп водног земљишта (чл. 39. до 41.) и питања у вези са закључењем уговора о закупу водног земљишта (чл. 42. до 45.).

Оспореним чланом 46. Уредбе одређено је да ако правно, односно физичко лице користи водно земљиште у јавној својини без правног основа, дужно је да за коришћење тог земљишта плати троструки износ закупнине постигнуте за планирану намену на територији јединице локалне самоуправе на којој се налази водно земљиште које се даје у закуп.

Одредбама Устава Републике Србије утврђено је: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2.); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7.); да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 2. и 3.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.) и да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1.).

Законом о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18-др. закон) уређује се правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, извори и начин финансирања водне делатности, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за управљање водама (члан 1.). Законом је прописано: да водно добро, у смислу овог закона, јесу воде и водно земљиште и да се водно добро користи на начин и под условима утврђеним овим законом (члан 4.); да су воде и водно земљиште у јавној својини јавно водно добро и да се на јавном водном добру може, под условима утврђеним овим законом и посебним законом, стећи право коришћења, а на водном земљишту у јавној својини и право закупа (члан 5. ст. 2. и 5.). Одредбама члана 8. Закона прописано је да водно земљиште, у смислу овог закона, јесте земљиште на коме стално или повремено има воде, због чега се формирају посебни хидролошки, геоморфолошки и биолошки односи који се одражавају на акватични и приобални екосистем (став 1.), дефинисане су врсте водног земљишта (водно земљиште текуће и водно земљиште стајаће воде) (ст. 2. и 3.) и одређено је да водно земљиште обухвата и напуштено корито и пешчани и шљунчани спруд који вода повремено плави и земљиште које вода плави услед радова у простору (преграђивања текућих вода, експлоатације минералних сировина и слично) (став 4.). Према одредбама члана 9а Закона, под управљањем водним земљиштем у јавној својини,

у смислу овог закона, сматра се одржавање водног земљишта потребног за редовну употребу водних објеката у јавној својини, одређивање начина коришћења водног земљишта и коришћење водног земљишта (став 1.) и водним земљиштем управља јавно водопривредно предузеће основано за обављање водне делатности на одређеној територији (став 2.).

Одредбом члана 10а став 1. Закона одређено је да се водно земљиште у јавној својини може дати у закуп правним лицима, предузетницима и физичким лицима за намене утврђене чланом 10. овог закона, у складу са овим законом и актима донетим на основу овог закона. Према одредбама члана 10б Закона, водно земљиште у јавној својини се може дати у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања (став 1.), водно земљиште у јавној својини се не може давати у подзакуп и уговор који је закључен противно одредбама овог члана је ништав (ст. 2. и 3.).

Према одредби члана 10в став 1. Закона, која је наведена као правни основ за доношење оспорене Уредбе, давање у закуп водног земљишта у јавној својини ближе се уређује актом Владе. Одредбом става 5. истог члана Закона одређено је да одредбе овог закона о давању водног земљишта у закуп не искључују давање водног земљишта на коришћење по посебним прописима о јавно-приватном партнерству и концесијама. Одредбом члана 10ђ став 1. Закона одређено је да се на водном земљишту и водном објекту у јавној својини може установити право стварне службености за изградњу линијских инфраструктурних објеката, постављање цевовода, подземних и надземних водова, оптичких каблова и других инсталација, колектора, водозавхвата/преграде у кориту водотока, као и право службености пролаза.

Одредбом члана 2. став 2. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-Одлука УС, 72/12, 74/12, 7/14-Одлука УС, 44/14 и 30/18-др. закон) прописано је да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере, а одредбом члана 42. став 1. Закона, која је наведена као правни основ за доношење оспорене Уредбе, одређено је да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

Из цитираних одредаба члана 1. и члана 9а став 1. Закона о водама произлази да је управљање водним земљиштем у јавној својини, које укључује и одређивање начина коришћења водног земљишта и коришћење овог земљишта, уређено одредбама овог закона. С тим у вези, Законом је одређено да се водно земљиште у јавној својини може користити по основу закупа, по основу прописа о јавно-приватном партнерству и концесијама и по основу установљавања права стварне службености на овом земљишту. Одредбом члана 10в став 1. Закона дато је овлашћење Влади да ближе уреди давање у закуп водног земљишта у јавној својини. Сагласно наведеном законском овлашћењу, Влада је донела оспорену Уредбу којом је ближе уредила давање у закуп водног земљишта у јавној својини и прописала поступке давања у закуп овог земљишта (јавно надметање или прикупљање писмених понуда путем јавног оглашавања).

Међутим, прописујући оспореним чланом 46. Уредбе да је правно, односно физичко лице, ако користи водно земљиште у јавној својини без правног основа, дужно да за коришћење тог земљишта плати троструки износ закупнине постигнуте за планирану намену на територији јединице локалне самоуправе на којој се налази водно земљиште које се даје у закуп, Влада је, према оцени Уставног суда, прекорачила своја уставна и законска овлашћења. Наиме, Влада је, сагласно одредби члана 123. тачка 3. Устава, овлашћена да доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и уредбом се, у смислу одредбе 42. став 1. Закона о Влади, подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. Међутим, уредбама и другим општим актима Владе не могу се уређивати односи из надлежности законодавног органа. Како је оспореним чланом 46. Уредбе Влада прописала санкцију за бесправно коришћење водног земљишта у јавној својини, чиме је прекорачила овлашћења из члана 10в став 1. Закона о водама, то је тиме, у смислу одредаба члана 1. у вези члана 9а Закона о водама, зашла у домен законодавне власти. С тим у вези, Уставни суд је оценио да је оспореним чланом 46. Уредбе повређено начело поделе власти из члана 4. став 2. Устава и надлежност Народне скупштине из члана 99. став 1. тачка 7. Устава, одредба члана 123. тачка 3. Устава, као и цитиране одредбе Закона о Влади и одредба члана 10в став 1. Закона о водама, те је, из наведених разлога, Уставни суд утврдио неуставност и незаконитост члана 46. Уредбе на начин означен у изреци ове одлуке.

Како је у току поступка оцене уставности и законитости оспореног члана 46. Уредбе правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

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

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, члан 46. Уредбе о давању у закуп водног земљишта у јавној својини, наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-72/2020 од 24. новембра 2022. године (,Службени гласник РС”, број 2/23)

**Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада**  
(,Службени гласник РС”, бр. 86/19 и 89/19)

Сагласно овлашћењу датом Законом о накнадама за коришћење јавних добара, Влада је донела оспорену Уредбу којом је критеријуме за одређи-

вање негативног утицаја активности правних лица и предузетника које утичу на животну средину одредила у оквиру претежне делатности коју обављају ова лица (делатност која је регистрована код Агенције за привредне регистре, односно делатност чијим је обављањем правно лице или предузетник остварио највише прихода у години која претходи години за коју се врши утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине). Према степену негативног утицаја на животну средину све активности правних лица и предузетника деле се, према делатности, на оне које имају велики, средњи или мали утицај на животну средину.

Поводом навода и разлога оспоравања изнетих у иницијативама, Уставни суд је утврдио да је, полазећи од Законом о заштити животне средине прописане дефиниције активности које утичу на животну средину и ближих критеријума за одређивање негативног утицаја активности правних лица и предузетника које утичу на животну средину прописаних оспореном Уредбом, Влада у Прилогу Уредбе разврстала, према делатности, све активности правних лица и предузетника према степену њиховог негативног утицаја на животну средину, те како су оспореним делатностима прописаним у Прилогу Уредбе ближе одређене активности правних лица и предузетника које утичу на животну средину, то значи да свако правно лице или предузетник који, као претежну делатност, обавља неку од делатности систематизованих у Прилогу Уредбе јесте обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине, у смислу члана 134. став 1. тачка 1) Закона о накнадама за коришћење јавних добара. Стога су неосновани наводи иницијатора да је прописивањем оспорених делатности у Прилогу Уредбе Влада прекорачила своја овлашћења из члана 134. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара јер је, супротно одредби члана 91. став 1. Устава и одредбама чл. 2, 3, 4. и члана 134. став 1. тачка 1) Закона одредила, односно проширила појам обвезника накнаде за заштиту и унапређивање животне средине.

Када су у питању наводи иницијатора о несагласности одредаба Прилога Уредбе са одредбама члана 116. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, а који се заснивају на мишљењу иницијатора да само загађивачи животне средине из члана 116. Закона остварују негативан утицај на животну средину, Уставни суд сматра да се овај члан Закона не може довести у уставноправну везу са одредбама оспореног Прилога Уредбе, а у вези са наводима о несагласности Уредбе са одредбама Закона о накнадама за коришћење јавних добара зато што су решења из оспореног акта нејасна и неодређена, зато што Уредба не садржи „стварне и објективне критеријуме и објашњења којима се одређује тзв. негативан утицај на животну средину“, зато што „нису дефинисани критеријуми за одређивање активности које утичу на животну средину и на основу којих се поједини обвезници сврставају у неку од три класе“, Уставни суд указује да, према одредби члана 167. став 1. тачка 3. Устава, није надлежан за поступање по захтевима за оцену законитости одредаба оспорене Уредбе са становишта њихове целисходности, прецизности, јасноће, као ни из разлога



што одређена питања нису уређена, односно нису уређена на начин како то предлажу подносиоци иницијатива.

С обзиром на све утврђено у поступку, Суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативама нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости предметне Уредбе, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативе.

С обзиром на то да је донета коначна одлука, захтев једног од иницијатора за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба оспорене Уредбе одбачен је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада („Службени гласник РС“, бр. 86/19 и 89/19).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднете су три иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе наведене у тачки 1. изреке.

Подносиоци прве две иницијативе оспорили су сагласност Одељка III Прилога Уредбе, у делу којим су правни послови (шифра 69.10) одређени као делатности које имају мали утицај на животну средину, са одредбама члана 74. и члана 195. став 1. Устава и одредбама чл. 2, 3, 4, 116, 134. и 135. Закона о накнадама за коришћење јавних добара. У иницијативама се наводи да су, према степену негативног утицаја на животну средину, делатности правних лица и предузетника разврстане на оне које имају велики, средњи и мали утицај на животну средину, „с тим што је апсолутно нејасно и неодређено како то одређене делатности остварују негативан утицај на животну средину“. Осим остварења финансијског циља наплатом накнаде од свих делатности, иницијатори сматрају да оспорена Уредба, с обзиром на то да нема стварних и објективних критеријума и објашњења којима се одређује тзв. негативан утицај на животну средину, није у складу са стварним и објективним циљем Закона о накнадама за коришћење јавних добара и у супротности је са кумулативним условима за одређивање обвезника накнаде који су прописани овим законом. С тим у вези, а позивајући се на одредбе члана 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара којима је прописано значење израза „накнада“ (тачка 1)), „јавно добро“ (тачка

2)), „коришћење јавног добра“ (тачка 3)), „обвезник плаћања накнаде за коришћење јавног добра“ (тачка 4)), на одредбу члана 134. став 1. тачка 1) Закона којом је одређен обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине, као и на одредбу члана 135. став 1. Закона којом је одређена основица наведене накнаде, иницијатори закључују да „вршилац правних послова“ не може бити обвезник накнаде за коришћење јавног добра јер не користи ова добра у пружању правне помоћи, не остварује негативан утицај на животну средину пружањем правне помоћи и није емитер загађења сходно члану 116. Закона, „а како је то утврђено у чл. 134. и 135. Закона“. Иницијатори сматрају да би неко био обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине мора да постоји уставноправно прихватљив аргумент о утицају на животну средину, те колика је то количина загађења и у чему се она огледа. С тим у вези, просто набрајање и класификовање делатности које негативно утичу на животну средину без стварног описа у чему се огледа утицај на животну средину и који је то степен негативног утицаја није уставноправно прихватљиво у смислу који је требала да уреди Уредба, ближим тумачењем и одређењем Закона. Подносиоци иницијатива сматрају да негативан утицај на животну средину значи излагање животне средине загађивачима из члана 116. Закона, те да ако у пословима пружања правне помоћи нема ових загађивача, то лица која обављају ове послове не могу бити обвезници накнаде. Иницијатори такође наводе да одредбе Уредбе нису у сагласности ни са чланом 74. Устава јер одговорност Републике Србије и аутономне покрајине за заштиту животне средине „не може да се огледа само у прописивању новчаних накнада, а без стварне анализе утицаја појединих пословних активности на животну средину“, као ни са одредбом члана 195. став 1. Устава према којој сви подзаконски општи акти морају бити сагласни закону. На крају, иницијатори су затражили да Уставни суд утврди несагласност Уредбе, у делу који се односи на правне послове (шифра 69.10) са одредбама чл. 2, 3, 4, 116, 134. и 135. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, а један од иницијатора је затражио и да Суд, до доношења коначне одлуке, обустави од извршења све појединачне акте и радње које су предузете на основу оспорене Уредбе „због могућности наступања неотклоњивих штетних последица за неодређени број физички, правних лица и предузетника“.

Подносилац треће иницијативе је довео у питање сагласност Уредбе са одредбом члана 91. Устава и одредбама чл. 134. и 135. Закона о накнадама за коришћење јавних добара. Позивајући се на одредбу члана 134. став 2. Закона иницијатор наводи да је законодавац као порески објекат одредио активности које утичу на животну средину, узимајући количину загађења и степен негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности као параметре који ближе одређују предмет опорезивања. Међутим, Уредбом нису дефинисани критеријуми на основу којих се поједини обвезници сврставају на оне чије делатности имају велики, средњи или мали утицај на животну средину, нити су Уредбом дефинисане активности које утичу на животну средину, већ „Уредба произвољно уноси листу шифара

делатности на основу које прави три различите класе обвезника чиме излази изван граница које поставља члан 134. став 1. Закона.“ Оспореном Уредбом је, према мишљењу иницијатора, повређен и принцип законитости опорезивања који прокламује члан 91. став 1. Устава који се огледа у захтеву да само закон може бити извор пореског права и да порез треба да буде одређен, што захтева да кључни елементи пореског правног односа, као што су дефинисање пореског обвезника, пореског објекта и пореске основице, буду одређени законом. Међутим, доносилац Уредбе је прекорачио своја овлашћења тако што је проширио дефиницију обвезника навођењем листе шифри делатности и произвољним рангирањем ових делатности у неку од три класе. Иницијатор наводи да порески пропис треба да буде јасан и прецизан до те мере да је сваком обвезнику познато шта је опорезиви догађај и колика је његова пореска обавеза, али да оспорена Уредба не испуњава овај стандард јер нису прописани критеријуми на основу којих се утврђују активности које утичу на животну средину. Сагласно изнетом, подносилац иницијативе закључује да је оспорена Уредба инструмент за увођење парафискалног намета који неравномерно и произвољно терети обвезнике којим се фискусу даје овлашћење да без икакве контроле и јасних критеријума врши новчану наплату, а обвезницима те накнаде остаје нејасно због чега они имају обавезу да плате дажбину у износу који Уредба предвиђа. На крају, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди несагласност оспорене Уредбе са чланом 91. Устава и одредбама чл. 134. и 135. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

## II

Уставни суд је у спроведеном претходном поступку дописом од 8. децембра 2021. године доставио иницијативе Влади на одговор. Како Влада није у остављеном року, 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, 18/13- Одлука УС, 40/15- др. закон и 103/15), наставио поступак.

## III

Оспорену Уредбу о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада („Службени гласник РС“, бр. 86/19 и 89/19) донела је Влада на основу одредбе члана 134. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон). Уредбом се утврђују ближи критеријуми за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износи накнада за заштиту и унапређивање животне средине (члан 1.).

Одредбама члана 2. Уредбе прописано је: да се критеријуми за одређивање негативног утицаја активности које утичу на животну средину правих

лица и предузетника утврђују у оквиру претежне делатности коју обавља обвезник накнаде (став 1.); да се под претежном делатношћу, у смислу ове уредбе, сматра она делатност која је регистрована код Агенције за привредне регистре као и делатност чијим је обављањем правно лице и предузетник остварио највише прихода у години која претходи години за коју се врши утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине (став 2.); да се према степену негативног утицаја на животну средину активности правних лица и предузетника деле према делатности на оне које имају: 1) велики утицај на животну средину; 2) средњи утицај на животну средину; 3) мали утицај на животну средину (став 3.); да су делатности разврстане према критеријумима из става 3. овог члана наведене у Прилогу, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део (став 4.). Преосталим одредбама члана 2. оспорене Уредбе уређен је начин плаћања накнаде за заштиту и унапређивање животне средине када једно правно лице или предузетник обавља активност на територији више јединица локалне самоуправе (став 5.) и прописан је максималан износ накнаде обрачунате у складу са ставом 5. овог члана Уредбе (став 6.).

Одредбама члана 3. оспорене Уредбе прописани су различити износи накнаде за заштиту и унапређивање животне средине за правна лица и предузетнике у зависности од тога да ли њихова активност у оквиру делатности има велики, средњи или мали негативан утицај на животну средину и у зависности од тога да ли су, у оквиру сваког од наведених степена негативног утицаја на животну средину, ова лица разврстана на велика, средња, мала или микро правна лица, сходно закону којим се уређује рачуноводство (ст. 1. до 4.). Према ставу 5. члана 3. Уредбе, износ накнаде из ст. 1-3. овог члана, утврђује се за календарску годину.

Преосталим одредбама оспорене Уредбе прописани су услови под којима се ова уредба примењује на обвезнике накнаде за заштиту животне средине у 2019. години (члан 5.); одређено је како се обрачунава износ накнаде за период од дана ступања на снагу ове уредбе до 31. децембра 2019. године (члан 6.); прописано је да ће се поступци утврђивања и наплате накнаде за заштиту и унапређивање животне средине који су започети до дана ступања на снагу ове уредбе, окончати по прописима по којима су започети (члан 7.); прописано је да даном ступања на снагу ове уредбе престаје да важи Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према количини загађења, односно степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада, условима за ослобађање од плаћања накнаде или њено умањење, као и критеријумима који су од значаја за утицај физичких лица на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 29/19 и 55/19) (члан 8.) и одређено је да ова уредба ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 9.).

У Прилогу оспорене Уредбе, који чини њен саставни део, дат је табеларни приказ делатности правних лица и предузетника које имају утицај на животну средину које су, у смислу одредаба Уредбе о класификацији

делатности („Службени гласник РС“, број 54/10), класификоване по секторима, областима, гранама и групама са називима, шифрама и описима делатности. Према степену негативног утицаја на животну средину, делатности су систематизоване у три Одељка: I Одељак - Делатности које имају велики утицај на животну средину (пољопривреда, шумарство и рибарство; рударство; прерађивачка индустрија; снабдевање електричном енергијом, гасом и паром); II Одељак - Делатности које имају средњи утицај на животну средину (пољопривреда, шумарство и рибарство; прерађивачка индустрија; снабдевање електричном енергијом, гасом и паром; снабдевање водом и управљање отпадним водама; грађевинарство; саобраћај и складиштење) и III Одељак - Делатности које имају мали утицај на животну средину (трговина на велико и мало и поправка моторних возила; саобраћај и складиштење; услуге смештаја и исхране; информисање и комуникације; финансијске делатности и делатност осигурања; пословање некретнинама; стручне, научне, иновационе и техничке делатности; административне и помоћне услужне делатности и др.). У делатности које имају мали утицај на животну средину, Сектор Стручне, научне, иновационе и техничке делатности, класификовани су „правни послови (шифра 69.10)“.

#### IV

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које иницијатори оспоравају уставност Уредбе, утврђено је: да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине (члан 74. став 2.) и да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1.). Одредбама члана 167. Устава утврђена је надлежност Уставног суда. Према одредбама члана 167. став 1. Устава, Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (тачка 1.), као и о сагласности других општих аката са законом (тачка 3.).

Законом о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19) уређују се накнаде за коришћење јавних добара, и то: обвезник плаћања, основица, висина, начин утврђивања и плаћања, припадност прихода од накнаде, као и друга питања од значаја за утврђивање и плаћање накнада за коришћење јавних добара (члан 1.). Одредбама члана 2. Закона, којима је одређено значење појединих израза употребљених у овом закону и у односу на које је тражена оцена законитости оспорене Уредбе, прописано је: да је накнада јавни приход који се наплаћује за коришћење одређеног јавног добра (тачка 1)); да је јавно добро природно богатство, односно добро од општег интереса и добро у општој употреби (у даљем тексту: јавно добро) (тачка 2)); да коришћење јавног добра, у смислу овог закона, подразумева непосредно коришћење јавног добра на основу закона или уговора или вршење непосредног утицаја на расположивост, квалитет или неку другу особину јавног добра чињењем или нечињењем (тачка 3));

да је обвезник плаћања накнаде за коришћење јавног добра правно лице, предузетник или физичко лице (у даљем тексту: обвезник накнаде) које користи јавно добро (тачка 4)). Чланом 3. Закона прописано је да се накнаде за коришћење јавних добара могу уводити само овим законом. Према одредби члана 4. тачка 8) Закона, накнаде за коришћење јавних добара уводе се овим законом и то, поред осталог, и накнаде за заштиту животне средине. Одредбама члана 99. Закона одређено је да су накнаде за заштиту животне средине, поред осталог, накнаде за загађивање животне средине (тачка 4)) и накнада за заштиту и унапређивање животне средине (тачка 5)). Према одредбама члана 116. став 1. Закона, накнаде за загађивање животне средине су: 1) накнада за емисије SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, прашкасте материје и произведени или одложени отпад; 2) накнада за супстанце које оштећују озонски омотач и 3) накнада за пластичне полиетиленске кесе.

Одредбама члана 134. став 1. Закона одређени су обвезници накнаде за заштиту и унапређивање животне средине. Према одредби члана 134. став 1. тачка 1) Закона, обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине је, поред осталог, правно лице и предузетник које обавља одређене активности које утичу на животну средину, односно физичко лице које утиче на животну средину. Одредбом става 2. наведеног члана Закона, која је правни основ за доношење оспорене Уредбе, прописано је да ближе критеријуме за одређивање активности које утичу на животну средину према количини загађења, односно степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, као и износе накнада за одређене активности из става 1. тачка 1) овог члана у оквиру износа прописаних у Прилогу 6. Табела 2. овог закона, услове за ослобађање од плаћања накнаде или њено умањење, као и критеријуме који су од значаја за утицај физичких лица на животну средину, утврђује Влада на предлог министарства у чијој су надлежности послови заштите животне средине.

Основица накнаде за заштиту и унапређивање животне средине за обављање активности је количина загађења, односно степен негативног утицаја на животну средину које настаје обављањем активности (члан 135. став 1.). Законом је такође одређена висина накнаде за заштиту и унапређивање животне средине (члан 136. став 1.), начин утврђивања и плаћања накнаде (члан 137.) и прописано је да приходи остварени од накнаде за заштиту и унапређивање животне средине припадају буџету јединице локалне самоуправе (члан 139.).

## V

Из наведеног произлази да накнада за заштиту и унапређивање животне средине, као врста накнаде за заштиту животне средине, представља једну од накнада за коришћење јавних добара чији су битни елементи (обвезник накнаде, основица и висина накнаде, начин утврђивања и плаћања и припадност прихода остварених од накнаде) одређени Законом о накнадама за коришћење јавних добара. Законом је дато овлашћење Влади да утврди ближе критеријуме за одређивање активности које утичу на животну средину према количини загађења, односно степену негативног утицаја на

животну средину који настаје обављањем активности, као и износе накнада за одређене активности које обављају правна лица и предузетници, односно физичка лица, а које утичу на животну средину, у оквиру износа прописаних у Прилогу 6. Табела 2. Закона, услове за ослобађање од плаћања накнаде или њено умањење, као и критеријуме који су од значаја за утицај физичких лица на животну средину (члан 134. став 2.). Сагласно наведеном законском овлашћењу, Влада је донела оспорену Уредбу којом је критеријуме за одређивање негативног утицаја активности правних лица и предузетника које утичу на животну средину одредила у оквиру претежне делатности коју обављају ова лица (делатност која је регистрована код Агенције за привредне регистре, односно делатност чијим је обављањем правно лице или предузетник остварио највише прихода у години која претходи години за коју се врши утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине). Према степену негативног утицаја на животну средину све активности правних лица и предузетника деле се, према делатности, на оне које имају велики, средњи или мали утицај на животну средину.

Полазећи од навода и разлога оспоравања изнетих у иницијативама, Уставни суд је утврдио да иницијатори доводе у питање сагласност одредаба Прилога Уредбе, којима су одређене делатности које имају утицај на животну средину, са одредбом члана 91. став 1. Устава и одредбама чл. 2, 3, 4, 134. и 135. Закона о накнадама за коришћење јавних добара из разлога што је прописивањем „листе шифри делатности“ Уредбом проширена дефиниција обвезника накнаде за коришћење јавних добара чиме је Влада прекорачила своја законска овлашћења и из разлога што вршиоци „правних послова“ (посебно адвокати) не могу бити обвезници накнаде јер не користе ова добра у пословима пружања правне помоћи, не остварују негативан утицај на животну средину пружањем правне помоћи и нису емитери загађења у смислу члана 116. Закона. С тим у вези, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба члана 2. тач. 1) до 4) Закона о накнадама за коришћење јавних добара и од одредаба члана 3. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – УС, 14/16, 76/18, 95/18 – др. закон) којима је одређено: да је животна средина скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот (тачка 1)); да природне вредности јесу природна богатства која чине: ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свет (тачка 3)); да је активност која утиче на животну средину сваки захват (стални или привремени) којим се мењају и/или могу променити стања и услови у животној средини, а односи се на: коришћење ресурса и природних добара; процес производње и промета; дистрибуцију и употребу материјала; испуштање (емисију) загађујућих материја у воду, ваздух или земљиште; управљање отпадом и отпадним водама, хемикалијама и штетним материјама; буку и вибрације; јонизујуће и нејонизујуће зрачење; удесе (тачка 9)).

Из наведеног произлази да је обвезник накнаде за коришћење јавног добра (природно богатство, односно добро од општег интереса и добро

у општој употреби) правно лице, предузетник или физичко лице које користи јавно добро. Како коришћење јавног добра, у смислу одредбе члана 2. тачка 3) Закона о накнадама за коришћење јавних добара, подразумева не само непосредно коришћење јавног добра на основу закона или уговора (како то поједини иницијатори погрешно сматрају), већ и вршење непосредног утицаја на расположивост, квалитет или неку другу особину јавног добра чињењем или нечињењем, законодавац је као обвезника накнаде за заштиту и унапређивање животне средине одредио правно лице и предузетника који обављају одређене активности које утичу на животну средину чији је саставни део и природно богатство као јавно добро. Полазећи од Законом о заштити животне средине прописане дефиниције активности које утичу на животну средину и ближих критеријума за одређивање негативног утицаја активности правних лица и предузетника које утичу на животну средину прописаних оспореном Уредбом (претежна делатност и прописани додатни критеријуми за неке од делатности као што су нпр. одређени производни капацитет, број расположивих места за узгој животиња и др.), Влада је у Прилогу Уредбе разврстала, према делатности, све активности правних лица и предузетника према степену њиховог негативног утицаја на животну средину. Како су оспореним делатностима прописаним у Прилогу Уредбе ближе одређене активности правних лица и предузетника које утичу на животну средину, то значи да свако правно лице или предузетник који, као претежну делатност, обавља неку од делатности систематизованих у Прилогу Уредбе јесте обвезник накнаде за заштиту и унапређивање животне средине, у смислу одредбе члана 134. став 1. тачка 1) Закона о накнадама за коришћење јавних добара. С обзиром на изнето, Уставни суд сматра да су неосновани наводи иницијатора да је прописивањем оспорених делатности у Прилогу Уредбе Влада прекорачила своја овлашћења из члана 134. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара јер је, супротно одредби члана 91. став 1. Устава и одредбама чл. 2, 3, 4. и члана 134. став 1. тачка 1) Закона, одредила, односно проширила појам обвезника накнаде за заштиту и унапређивање животне средине.

Када су у питању наводи иницијатора о несагласности одредаба Прилога Уредбе са одредбама члана 116. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, а који се заснивају на мишљењу иницијатора да само загађивачи животне средине из члана 116. Закона остварују негативан утицај на животну средину, Уставни суд сматра да се овај члан Закона не може довести у уставно правну везу са одредбама оспореног Прилога Уредбе. Наведено из разлога што су чланом 116. Закона прописане врсте накнада за загађивање животне средине док је оспорена Уредба донета у извршавању одредаба Закона којима су правна лица и предузетници који обављају одређене активности које утичу на животну средину одређени као обвезници накнаде за заштиту и унапређивање животне средине која, поред накнада за загађивање животне средине, представља посебну врсту накнаде за заштиту животне средине.

У вези са наводима иницијатора о несагласности Уредбе са одредбама Закона о накнадама за коришћење јавних добара зато што су решења из



оспореног акта нејасна и неодређена, зато што Уредба не садржи „стварне и објективне критеријуме и објашњења којима се одређује тзв. негативан утицај на животну средину“, као ни „стварни опис у чему се огледа утицај на животну средину и који је то степен негативног утицаја“, зато што „нису дефинисани критеријуми за одређивање активности које утичу на животну средину и на основу којих се поједини обвезници сврставају у неку од три класе“, Уставни суд указује да, према одредби члана 167. став 1. тачка 3. Устава, није надлежан за поступање по захтевима за оцену законитости одредаба оспорене Уредбе са становишта њихове целисходности, прецизности, јасноће, као ни из разлога што одређена питања нису уређена, односно нису уређена на начин како то предлажу подносиоци иницијатива.

Иницијатори су оспорили и сагласност одредаба Уредбе са одредбом члана 74. став 2. Устава уз наводе да одговорност Републике Србије и аутономне покрајине за заштиту животне средине „не може да се огледа само у прописивању новчаних накнада, а без стварне анализе утицаја појединих пословних активности на животну средину“. С тим у вези, Уставни суд је закључио да истакнути разлог оспоравања уставности Уредбе не представља разлог оспоравања који је уставноправне природе, односно разлог који се износи са становишта Уставом утврђене садржине уставне норме у односу на коју се тражи покретање поступка. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да нису испуњене процесне претпоставке за оцену сагласности Уредбе са одредбом члана 74. став 2. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативама нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада („Службени гласник РС“, бр. 86/19 и 89/19) па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативе и решио као у тачки 1. изреке.

## VI

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку, захтев једног од иницијатора за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба оспорене Уредбе, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду и решио као у тачки 2. изреке.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је донео Решење као у изреци.



### **3. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА**



*– Одлуке, решења, закључци*

Правилник о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије („Службени војни лист“, број 13/17)

- одредба члана 2.

и

Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18)

- одредбе члана 25.

Иако ни Законом о Војсци Србије ни Законом о платама државних службеника и намештеника није прописано да су у коефицијенту за обрачун и исплату плате садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, оспореном одредбом члана 2. Правилника прописано је да су у коефицијенту садржане и те накнаде. С обзиром на то да су Правилником о платама професионалних припадника Војске Србије утврђени и коефицијенти, оспорена одредба подразумева да је у утврђеним коефицијентима садржан и део коефицијента на име спорних накнада, што значи да је утврђена и висина спорних накнада. Имајући у виду да акт Владе о висини накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора није донет, Уставни суд је оценио да се не може сматрати да је оспореном одредбом члана 2. Правилника уређен само начин остваривања тих накнада у складу са законским овлашћењем министра, већ она по својој суштини сама по себи представља правни основ за остваривање права на наведене накнаде. Стога је Уставни суд оценио да оспорена одредба члана 2. Правилника није у сагласности са одредбом члана 92. став 2. Закона о Војсци Србије. Поводом оспоравања уставности одредаба члана 2. Правилника и члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, Уставни суд је утврдио да иницијатор не наводи нити одредбе Устава у односу на које тражи оцену уставности, нити уставноправне разлоге из којих се тражи оцена њихове уставности, па како формално истицање захтева за оцену уставности не може имати значење иницијативе за покретање поступка, то је у овом делу иницијативу одбацио, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 2. Правилника о изменама и допунама оспореног Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије престала је да важи даном објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

**1. Утврђује се да одредба члана 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије („Службени војни лист“, број 13/17) није у сагласности са законом.**

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18) и члана 2. Правилника из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

## I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије („Службени војни лист“, број 13/17) и за оцену уставности одредаба члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18).

Као разлог оспоравања члана 2. Правилника иницијатор наводи да је тим чланом измењен члан 2. став 1. Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије, тако што је прописано да су у коефицијенту за обрачун и исплату плата садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, а што је супротно члану 82. Закона о Војсци Србије, којим је прописано да се коефицијент плате професионалног војног лица утврђује у односу на положај, чин, посебне услове службе, специфичну војну службу, одговорност, сложеност посла и друге услове службе у Војсци Србије, а не и да ће се у коефицијент урачунати и наведене накнаде трошкова. Даље се наводи да је чланом 92. Закона о Војсци Србије било прописано право на накнаде појединих трошкова професионалном војном лицу и да ни одредбама тог члана није било прописано да ће се у обрачун плата урачунати и накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, да је тај члан измењен чланом 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18) тако што је предвиђено да професионалном војном лицу припада накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, када се за такву врсту накнаде стекну услови у буџету Републике Србије, у висини коју одреди Влада, те да и поред измене члана 92. Закона иницијатор сматра да је оспорени члан 2. Правилника супротан члановима Закона о Војсци Србије којима је уређен обрачун плата професионалних припадника Војске Србије. У иницијативи се још наводи да оспорену одредбу није могуће применити ни у основном коефицијенту професионалног војног лица (који се састоји од коефицијента према положају и коефицијента према чину) ни у додатном коефицијенту (за посебне услове службе, за специфичну војну службу и за службу под отежаним условима) и да би њеном евентуалном применом дошло до дискриминације међу припадницима Војске јер би износ спорних накнада био директно сразмеран коефицијенту. На крају

је предложено да Уставни суд донесе одлуку којом ће утврдити да одредбе члана 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије („Службени војни лист“, број 13/17) и члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18) нису у сагласности са Уставом.

У одговору Министарства одбране на наводе из иницијативе који се односе на оспорени Правилник истиче се да је одредбом члана 29. став 2. Посебног колективног уговора за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 25/15, 50/15, 20/18 и 34/18) било предвиђено, између осталог, да су у коефицијенту, у складу са законом којим се уређује начин утврђивања плата државних службеника и намештеника, садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, да је одредбама члана 95. став 3. и члана 127. став 2. Закона о Војсци Србије министру одбране дато овлашћење да уз сагласност Владе прописује, између осталог, коефицијенте за обрачун плате, услове и мерила за увећање и умањење плате, начин остваривања и висину накнада путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије, те да је сагласно законском овлашћењу, а у циљу ближег одређења појма коефицијент за обрачун плате и усклађивања са прописима који се примењују на државне службенике и намештенике оспореном одредбом извршена допуна Правилника о платама. Истиче се и да су неосновани наводи иницијативе о незаконитости оспорене одредбе, као и да, иако се предметне накнаде не обрачунавају и не исказују посебно, оне су обухваћене у оквиру коефицијената за плате за све професионалне припаднике Војске Србије.

Даље се наводи да је Законом о систему плата запослених у јавном сектору питање спорних накнада уређено на другачији начин и да је Закон о Војсци Србије усклађен са тим законом, а да ће реализација законске одредбе отпочети након обезбеђења неопходних услова у буџету Републике, када ће се извршити и измена оспорене одредбе Правилника.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је министар одбране, позивајући се на одредбе члана 95. став 3. и члана 127. став 2. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15 и 88/15 – Одлука УС) донео оспорени Правилник о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије, на који је Влада дала сагласност Закључком 05 број 110-4096/2017 од 11. маја 2017. године. Правилник је објављен у „Службеном војном листу“, број 13/17, ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, а примењује се почев од обрачуна и исплате плата за април 2017. године. Оспореним чланом 2. овог правилника, у члану 2. став 1. Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије („Службени војни лист“, број 10/17 – пречишћен текст) после речи „основицом за обрачун и исплату плате“ тачка се замењује запетом и додају се речи: „при чему су у коефицијенту садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес

за коришћење годишњег одмора.“ Правилник о платама професионалних припадника Војске Србије је након тога у више наврата мењан и допуњаван, али члан 2. став 1. није обухваћен каснијим изменама и допунама, тако да у интегралном тексту гласи: „Плата професионалног припадника Војске Србије одређује се множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плате, при чему су у коефицијенту садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора“.

Уставни суд је констатовао и да је оспореним чланом 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18) измењен и допуњен члан 92. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10, 10/15 и 88/15 – Одлука УС), тако што су после става 1. додати нови ст. 2. и 3, којима је прописано да професионалном војном лицу припада накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, када се за такву врсту накнаде стекну услови у буџету Републике Србије, у висини коју утврди Влада и да изузетно од става 2. овог члана, уколико је исхрана током рада обезбеђена на други начин, професионално војно лице не остварује по том основу право на накнаду трошкова. Поред тога, у досадашњем ставу 2, који постаје став 4, извршене су допуне тако што је прецизирано да накнаде трошкова из тог става припадају официру и подофициру који су у радном односу на неодређено време, а предвиђено је и право на накнаду дела трошкова у вези са решавањем стамбеног питања. Касније извршеним изменама и допунама Закона о Војсци Србије наведене одредбе нису мењане.

### III

С обзиром на то да Уставни суд оцену законитости општих аката врши у односу на важеће одредбе закона, за оцену законитости оспореног члана 2. Правилника од значаја су одредбе Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10, 10/15, 88/15 – Одлука УС, 36/18, 94/19 и 74/21 – Одлука УС) којима је прописано: *да су професионални припадници Војске Србије професионална војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије, да је професионални припадник Војске Србије у радном односу, да се на права и дужности професионалних војних лица и војних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују прописи о државним службеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе и да се на права и дужности војних намештеника који нису уређени овим законом или посебним законом или другим прописом примењују прописи о намештеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе (члан 8. ст. 1, 2, 5. и 6.); да професионално војно лице прима плату за дане односно часове свога рада, да се плата професионалног војног лица утврђује множењем коефицијента са основицом за обрачун плате и да се у плату урачунавају порези и доприноси који се плаћају из плате (члан 81.); да се коефицијент плате професионалног војног лица утврђује у односу на положај, чин, посебне услове службе, специфичну војну службу, одговорност, сложеност посла и друге услове службе*



у Војсци Србије, сагласно потребама оперативне способности (члан 82.); да се због посебних услова под којима врши службу у Војсци Србије, а нарочито због учешћа на вежбама, логоровањима, маневрима и узбунама, рада дужег од пуног радног времена, вршења службе дежурства и других облика унутрашње службе, немогућности избора радног места и места службовања, премештаја, вршења службе у свим условима, као и због других ванредних ситуација проузрокованих потребама оперативне способности, професионалном војном лицу утврђује коефицијент за обрачун плате који је од 20% до 50% већи од коефицијента који се утврђује на основу положаја и чина, а у оквиру средстава за плате обезбеђених у буџету Републике Србије намењеном за финансирање одбране, да се професионалном војном лицу, уз сагласност Владе, под условима из става 1. овог члана може утврдити коефицијент већи од 50% од коефицијента који се утврђује на основу положаја и чина (члан 83. ст. 1. и 3.); да професионалном војном лицу припадају накнаде трошкова за службено путовање, за рад на терену, долазак на посао и одлазак са посла, приликом вршења службених послова и других материјалних трошкова којима је изложено у току вршења службе, да професионалном војном лицу припада накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, када се за такву врсту накнаде стекну услови у буџету Републике Србије, у висини коју утврди Влада, да изузетно од става 2. овог члана, уколико је исхрана током рада обезбеђена на други начин, професионално војно лице не остварује по том основу право на накнаду трошкова (члан 92. ст. 1-3.); да Влада утврђује посебну основицу за обрачун плата професионалних војних лица, да министар одбране, уз сагласност Владе, прописује, између осталог, коефицијенте за обрачун плате, услове и мерила за увећање и умањење плате, накнаде плате, рокове за исплату, услове, начин остваривања и висину накнада путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије (члан 95. ст. 1. и 3.); да Влада утврђује основицу за обрачун плата цивилних лица на служби у Војсци Србије, сагласно одредбама члана 95. став 1. овог закона и да министар одбране, уз сагласност Владе, уређује, између осталог, коефицијенте цивилних лица на служби у Војсци Србије, критеријуме и поступак за њихово оцењивање и напредовање, плату и увећања плате, накнаде плате, рокове за исплату, накнаду путних и других трошкова и друга примања, сагласно одредбама овог закона које се односе на плате, накнаде и друга примања професионалних војних лица (члан 127.); да се на војне службенике и војне намештенике примењују одредбе овог закона које се односе на професионална војна лица, и то, између осталог, о обављању специфичне војне службе и службе под отежаним условима (члан 16.), о плати (члан 81.), о посебним условима под којима се врши служба (члан 83.), о увећаној плати (члан 84.), о накнади путних и других трошкова (чл. 92. и 93.) (члан 134. тач. 1, 7а, 7б, 7в и 9.).

#### IV

Из наведених законских одредаба следи да су елементи за обрачун и исплату плата професионалних припадника Војске Србије, дакле и

професионалних војних лица и цивилних лица на служби у Војсци Србије као две различите категорије запослених, прописани Законом о Војсци Србије и да су то коефицијент и основица (којом се множи коефицијент), с тим што се у плату урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате. Законом су прописани и критеријуми за утврђивање коефицијента професионалних војних лица (положај, чин, посебни услови службе, специфична војна служба, одговорност, сложеност посла и други услови службе у Војсци Србије, сагласно потребама оперативне способности – члан 82.), при чему се критеријум посебни услови службе и по основу њега предвиђено увећање коефицијента примењују и на цивилна лица на служби у Војсци Србије, а министар одбране овлашћен је да, уз сагласност Владе, прописује коефицијенте за обрачун плате професионалних припадника Војске Србије. Законом није прописано да су у коефицијенту садржане и накнаде за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, а такву одредницу не садржи ни Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18 и 14/22), који се супсидијарно примењује и на професионалне припаднике Војске Србије.

Поред плата, Законом су уређена и друга примања, укључујући и право на накнаду путних и других трошкова, при чему се одредбе о накнади трошкова примењују на све професионалне припаднике Војске Србије. У оквиру накнада трошкова, између осталог, предвиђене су и накнада за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, када се за такву врсту накнаде стекну услови у буџету Републике Србије, а у висини коју утврди Влада (члан 92. став 2.). Са друге стране, министар је овлашћен да прописује, уз сагласност Владе, услове, начин остваривања и висину накнада путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије (члан 95. став 3.). То значи, као прво, да је правни основ за обрачун и исплату спорних накнада акт Владе о висини тих накнада, који према наводима из одговора доносиоца оспореног Правилника још није донет. Као друго, овлашћење министра да прописује услове, начин остваривања и висину накнада путних и других трошкова и других примања не односи се на висину накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора. С тим у вези, Уставни суд констатује и да Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21) такође садржи одредбу према којој висину накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора утврђује Влада, након што се за такву врсту накнаде трошкова стекну услови у буџету Републике Србије (члан 32. став 3.), с тим што је примена овог закона одложена за 1. јануар 2025. године.

Међутим, иако ни Законом о Војсци Србије ни Законом о платама државних службеника и намештеника није прописано да су у коефицијенту за обрачун и исплату плате садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, оспореном одредбом члана 2. Правилника прописано је да су у коефицијенту садржане и те накнаде. С

обзиром на то да су Правилником о платама професионалних припадника Војске Србије утврђени и коефицијенти, оспорена одредба подразумева да је у утврђеним коефицијентима садржан и део коефицијента на име спорних накнада, што даље значи да је утврђена и висина спорних накнада. Уставни суд констатује да и сам доносилац оспореног акта у одговору на наводе из иницијативе истиче да, иако се предметне накнаде не обрачунавају и не исказују посебно, оне су обухваћене у оквиру коефицијената за плате за све професионалне припаднике Војске Србије. Имајући у виду да акт Владе о висини накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора није донет, Уставни суд је оценио да се не може сматрати да је оспореном одредбом члана 2. Правилника уређен само начин остваривања тих накнада у складу са законским овлашћењем министра, већ она по својој суштини сама по себи представља правни основ за остваривање права на наведене накнаде. Стога је Уставни суд оценио да оспорена одредба члана 2. Правилника није у сагласности са одредбом члана 92. став 2. Закона о Војсци Србије, па је одлучио као у тачки 1. изреке. За оцену Уставног суда нису од значаја наводи из одговора доносиоца Правилника да је оспорена одредба усклађена са Посебним колективним уговором за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 25/15, 50/15, 20/18 и 34/18), будући да је питање плата, накнада трошкова и других примања у Војсци Србије уређено Законом о Војсци Србије и да Суд у поступку нормативне контроле општих аката оцену њихове законитости врши у односу на важеће одредбе закона. Уставни суд додатно указује да ни важећи Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 38/19 и 55/20) не садржи одредбу да су у коефицијенту за обрачун и исплату плата садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора.

Како је у претходном поступку правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15).

Поводом оспоравања уставности одредаба члана 2. Правилника и члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, број 36/18), Уставни суд је утврдио да иницијатор не наводи одредбе Устава у односу на које тражи оцену уставности, нити уставноправне разлоге из којих се тражи оцена њихове уставности, па како формално истицање захтева за оцену уставности не може имати значење иницијативе за покретање поступка, то је у овом делу, одлучујући као у тачки 2. изреке, иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

Полазећи од свега изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) 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.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уо-99/2020 од 7. априла 2022. године („Службени гласник РС”, број 62/22)

### Правни ставови усвојени на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 16. септембра 2021. године

Правни став било ког судског одељења образованог за одређену правну област не представља општи правни акт за чију оцену уставности или законитости би био надлежан Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава.

Поводом захтева се одложи примена оспорених правних ставова до доношења коначне одлуке, Уставни суд није надлежан за одлагање примене оспореног акта, већ само за евентуално обустављање извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспореног акта до коначне одлуке овог суда.

Стога је Уставни суд одбацио поднете иницијативе због ненадлежности за одлучивање.

Уставни суд донео је

### З А К Љ У Ч А К

Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости правних ставова усвојених на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 16. септембра 2021. године.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду су поднете три иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости правних ставова усвојених на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 16. септембра 2021. године. Подносилац прве иницијативе сматра да је Врховни касациони суд доношењем спорних општих аката поступио супротно одредбама члана 3. Устава – начело јединства правног поретка, члана 22. Устава – право на судску заштиту, чл. 32. и 36. Устава – право на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство, члана 58. Устава – право на имовину и члана 90. Устава – право на заштиту потрошача. Подносилац, такође, наводи да због скоро извесне примене овако донетих општих аката, следи и повреда члана 21. Устава – забрана дискриминације и члана 197. став 1. Устава – забрана повратног дејства општих аката. Предлаже да се примена оспорених општих аката одложи до доношења одлуке Уставног суда. Под-

носилац друге иницијативе, без навођења одредаба Устава, односно закона у односу на које иницира покретање поступка за оцену уставности, односно законитости оспорених правних ставова и уставноправних разлога за њихово оспоравање, само износи своју оцену да су ови ставови усвојени ван свих законских прописа, мимо процедуре, без учествовања јавности и Адвокатске коморе Србије, такође сматра да се усвојеном допуном става о дозвољености уговарања трошкова кредита банке доводе у повлашћени положај у односу на остале привредне субјекте, а на штету грађана. Предлаже да Уставни суд обустави примену допуне правног става Врховног касационог суда од 16. септембра 2021. године, заузме став у вези подношења иницијатива за оцену уставности и законитости правних ставова Врховног касационог суда и донесе одлуку о отклањању неправилности.

Подносилац треће иницијативе сматра да је Допуна правног става Врховног касационог суда од 16. септембра 2021. године донета супротно одредбама чл. 4. и 149. Устава, којима су утврђена начела поделе власти и независности судија, Закону о уређењу судова (члан 43. Закона), Пословнику о раду Врховног касационог суда, као и у односу на пресуду Европског суда правде Ц 84/19, која се, према наводима подносиоца, погрешно цитира у образложењу правног става у сасвим супротном значењу.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд констатује да је Грађанско одељење Врховног касационог суда, на седници одржаној 16. септембра 2021. Године, усвојило два правна става, и то: Допуну правног става о дозвољености уговарања трошкова кредита и Правни став о дозвољености уговарања премија осигурања, као обавезе корисника кредита, код Националне корпорације за осигурање стамбених кредита. Из наведеног следи да Грађанско одељење Врховног касационог суда у погледу правног питања дозвољености уговарања трошкова кредита није донело никакав нови правни став, већ је само допунило свој правни став поводом истог питања, усвојен на седници овог одељења од 22. маја 2018. године. Као разлози за преиспитивање правног става из 2018. године и усвајања Допуне овог става наведена су два основна разлога: прво, преиспитивање усвојеног става са становишта сада важећих прописа, а пре свега Закона о заштити корисника финансијских услуга („Службени гласник РС“, бр. 36/11 и 39/14) и Закона о заштити потрошача („Службени гласник РС“, број 62/14) и друго, јесте начин на који је правни став из 2018. године протумачен и примењен у судској пракси. У погледу доношења Правног става о дозвољености уговарања премија осигурања, као обавезе корисника кредита, код Националне корпорације за осигурање стамбених кредита, Грађанско одељење Врховног касационог суда је као разлог за његово усвајање навело да је због различитог поступања Врховног касационог суда у истим или сличним споровима поводом овог питања било неопходно извршити уједначавање судске праксе заузимањем правног става.

Врховни касациони суд, поред надлежности у суђењу, има Законом о уређењу судова прописану надлежност изван суђења, у коју, између осталог, спада и обезбеђивање јединствене судске примене права и једнакост

странака у судским поступцима (члан 31. Закона). У погледу наведеног, Уставни суд указује да Општа седница Врховног касационог суда разматра примену закона и других прописа и рад судова (члан 44. Закона), док седница одељења Врховног касационог суда разматра питања из делокруга судијских одељења, а сазива се и ако између појединих већа настане несагласност у примени прописа или ако једно веће одступи од правног схватања прихваћеног у својој пракси или од правног схватања које су прихватила сва већа. Правно схватање усвојено на седници одељења обавезује сва већа у саставу одељења (члан 43. Закона). Поступак усвајања правног става на седници судског одељења образованог за одређену правну област уређен је чланом 23. Судског пословника („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22), док су у раду Врховног касационог суда ова питања уређена одредбама члана 36. Пословника о уређењу и раду Врховног касационог суда („Службени гласник РС“, бр. 37/10, 51/14, 41/16, 62/16 и 74/18).

Усвајањем правних ставова судско одељење образовано за одређену правну област има задатак да обезбеди исправност и једнообразност у тумачењу правних прописа који се примењују у доношењу судских одлука. Како би се то обезбедило, неопходно је уједначавати судску праксу, односно одмерити противречност судске праксе и њен утицај на остваривање принципа правичног суђења и правне сигурности, и то заузимањем и објављивањем правних схватања и ставова о садржини правних правила и о претпоставкама за њихову примену. У домаћем правном систему заузети правни ставови судских одељења нису формални извор права и обавезују само већа у саставу одељења које је усвојило правни став.

Поред наведеног, Уставни суд додатно указује да је усвајање обавезујућих правних ставова за судије највишег суда, према важећем законском решењу, у функцији остваривања једнаке заштите права пред судом, јер последица неуједначеног поступања суда и доношење различитих судских одлука у једнаким стварима може довести до кршења конституционалног и конвенцијског права на правично суђење. Разматрајући оспорене правне ставове Врховног касационог суда, Уставни суд налази да их је Грађанско одељење Врховног касационог суда утврдило у оквиру конкретних случајева, те се стога не може говорити о кршењу начела поделе власти, јер суд не може доносити ни једну одлуку изван своје надлежности.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд констатује да правни став било ког судског одељења образованог за одређену правну област не представља општи правни акт за чију оцену уставности или законитости би био надлежан Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава.

Исти став Уставни суд је изнео и у Закључку ИУз-434/2011, донетом на седници одржаној 8. децембра 2011. године.

Поводом захтева подносиоца иницијатива да се одложи примена оспорених правних ставова до доношења коначне одлуке Суда, Уставни суд истиче да није надлежан за одлагање примене оспореног акта, већ само за евентуално обустављање извршења појединачног акта, односно радње пре-

дузете на основу оспореног акта до коначне одлуке Суда, сагласно одредбама члана 56. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио поднете иницијативе због ненадлежности за разматрање и одлучивање.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

Закључак ГУо-150/2021 од 14. јула 2022. године





**4. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И МЕСНИХ  
ЗАЈЕДНИЦА**



*– Одлуке и решења*

**Општина и град**

**Решење број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године  
(„Службени лист општине Бела Црква“, број 7/09)**

**и**

**Решење о измени Решења број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009.  
године, од 18. новембра 2009. године („Службени лист општине Бела  
Црква“, број 7/09),  
која је донело Општинско веће општине Бела Црква**

Полазећи од тога да је оба оспорена решења донело Општинско веће општине Бела Црква, Уставни суд је имајући у виду релевантне прописе којима је предвиђена надлежност општинског већа као органа јединице локалне самоуправе за доношење аката, као и форму и садржину оспорених аката, најпре констатовао да се као основно спорно уставноправно питање поставља питање надлежности Општинског већа општине Бела Црква да донесе ове акте. Наиме, иако су оспорени акти донети у форми решења, врсте акта којим се одлучује о питањима од појединачног значаја, они садрже норме општег правног карактера које се односе на неодређен број случајева и ситуација и као такви подлежу уставној судској нормативној контроли. Уставни суд је даље утврдио да скупштина општине, као највиши орган јединице локалне самоуправе, доноси опште акте из надлежности општине, док је општинско веће, као извршни орган општине надлежно да предлаже акте које доноси скупштина и да, осим одлуке о привременом финансирању (у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године) и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе, служби и организација, доноси само појединачне акте. Осим тога, важећим Законом о јавном окупљању изричито је предвиђено да ће скупштина града, односно општине одредити простор на којем није дозвољено окупљање (члан 24.). Стога је Суд оценио да Општинско веће општине Бела Црква, као извршни орган општине, није надлежно за доношење оспорених општих аката којима се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији те општине, због чега оба оспорена решења нису у сагласности са законом, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава.

Независно од наведеног, а с обзиром на то да су оспорена решења још у правном поретку Републике Србије иако је надлежни орган јединице локалне самоуправе био дужан да у року из члана 24. Закона о јавном

окупљању донесе акт о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање, Уставни суд указује да законодавац при одређивању тог простора упућује на одредбу члана 6. став 1. овог закона, којом је предвиђено да окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије, а да је одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона прописано да се под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије, као и да окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност. Осим тога, Законом није предвиђена обавеза организатора јавног окупљања на плаћање било какве таксе, односно накнаде као услов за одржавање јавних окупљања, нити је дато овлашћење јединици локалне самоуправе да то питање уреди, већ је у члану 9. Закона прописано да послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обављају Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи, а да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да Решење број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године („Службени лист општине Бела Црква“, број 7/09) и Решење о измени Решења број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године („Службени лист општине Бела Црква“, број 7/09), која је донело Општинско веће општине Бела Црква, нису у сагласности са Уставом и законом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости аката наведених у изреци. Подносилац иницијативе оспорава уставност одредбе тачке 1. Решења и њену измену, прописану Решењем о измени Решења, у односу на члан 54. Устава, којим се јемчи слобода мирног окупљања грађана, наводећи да се одређивањем простора за одржавање јавних скупова грађана, односно места на којем се једино може одржавати јавни скуп и тако остваривати Уставом зајемчена слобода мирног окупљања, ограничава слобода окупљања грађана од стране локалне самоуправе, при чему указује на став Уставног суда изнет

2015. године у Одлуци о утврђивању несагласности Закона о окупљању грађана са Уставом. Законитост одредбе тачке 1. оспореног Решења иницијатор оспорава у односу на члан 24. Закона о јавном окупљању којим је прописано да скупштине локалних самоуправа треба да одреде простор на којем није дозвољено окупљање, док се наведеном одредбом Решења прописује једино место на којем јесте дозвољено окупљање на територији општине Бела Црква. Иницијатор истиче да могућност локалних самоуправа да одреде места на којима није дозвољено окупљање мора да се тумачи уско и у складу са тачно одређеним циљевима које постављају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Устав и Закон о јавном окупљању, указујући посебно на одредбе члана 20. Устава којима је утврђено начело ограничења људских и мањинских права. Одредбе тач. 2. до 6. Решења иницијатор оспорава у односу на члан 9. Закона о јавном окупљању, наводећи да Законом није прописана обавеза организатора скупа да плаћа трошкове настале привременом изменом режима саобраћаја и друге трошкове настале обављањем комуналних услуга, као ни обавеза плаћања кауције, и да су све обавезе организатора побројане у члану 11. Закона, те да члан 24. Закона не даје овлашћење скупштини општине, односно града да уређује трошкове, већ само да донесе одлуку о простору на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. Закона. Такође, у иницијативи се наводи да се ограничење имовине грађана може вршити само на основу Устава и закона и да обавеза плаћања кауције и трошкова у значајној мери утиче на уживање слободе мирног окупљања, која је загарантована Уставом, Законом о јавном окупљању и потврђеним међународним уговорима (попут Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Доносилац оспорених аката се изјаснио на наводе иницијативе, наводећи: да су одредбе оспорених решења још увек на правној снази и да нису у супротности са Законом о окупљању грађана; да се јавни скупови могу одржавати на територији целе општине уз изузеће само улице 1. Октобра у Белој Цркви; да је оспореним актима одређен простор на Белом тргу, где се налази и градски парк, као простор подобан за окупљање већег броја грађана; да је прописана комунална такса утврђена као могућност и да Општинско веће може подносиоце захтева за јавно окупљање ослободити плаћања ове таксе.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорено Решење број 06-45/2009-02 донело Општинско веће општине Бела Црква, на седници одржаној 16. октобра 2009. године, и да је оно објављено у „Службеном листу општине Бела Црква“, број 7/09. Овим решењем одређен је простор за одржавање јавних скупова грађана у Белој Цркви, стационарно и у покрету (тачка 1.) и прописана обавеза организатора јавног скупа да уплати комуналну таксу у износу од 4.000 динара на предвиђени број жиро рачуна, као и да сноси све трошкове настале ванредним обављањем комуналних

услуга на наведеној локацији (тач. 2. и 3.). Одредбама тач. 4. до 6. оспореног Решења одређен је простор примерен за одржавање спортских јавних скупова грађана и предвиђено да су организатори ових скупова ослобођени плаћања кауције и других накнада, као и да Општинско веће може ослободити и друге подносиоце захтева од плаћања таксе, уколико за то постоји оправдани разлог са образложењем, док су одредбама тач. 7. и 8. прописани ступање на снагу овог решења, обавеза његовог објављивања у службеном гласилу Општине и престанак важења претходних решења, која су донели Извршни одбор СО Бела Црква и председник општине Бела Црква.

Уставни суд је, такође, констатовао да је оспорено Решење о измени Решења број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године донело Општинско веће општине Бела Црква, на седници одржаној 18. новембра 2009. године, а објављено је такође у „Службеном листу општине Бела Црква“, број 7/09. Овим решењем је измењена тачка 1. Решења у основном тексту, тако што је у ставу 1. одређен други простор за одржавање јавних скупова грађана, а у ставу 2. прописано ступање на снагу овог решења и његово објављивање у службеном гласилу Општине.

Уставни суд је утврдио да су оба оспорена решења донета на основу одредаба члана 2. Закона о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 67/93, 48/94 и 29/01), којима је било прописано: да се окупљањем грађана, у смислу овог закона, сматра сазивање и одржавање збора или другог скупа на за то примереном простору (у даљем тексту: јавни скуп) (став 1.); да се простором примереним за јавни скуп сматра простор који је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени и на коме окупљање грађана не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (став 2.); да се простором примереним за јавни скуп сматра и простор на коме се одвија јавни саобраћај превозним средствима кад је могуће додатним мерама обезбедити привремену измену режима саобраћаја, као и заштиту здравља и безбедност људи и имовине, за шта се обезбеђују средства у складу с овим законом (став 3.); да се актом општине, односно града одређују простори из ст. 2. и 3. овог члана (став 5.). Тим законом је, такође, било предвиђено да се актом општине, односно града утврђује висина кауције и орган коме се уплаћује (члан 4. став 4.).

Осим тога, Уставни суд је утврдио да је наведени Закон, на основу кога су донета оспорена решења, престао да важи 23. октобра 2015. године, даном објављивања Одлуке ПУз-204/2013 од 9. априла 2015. године у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, којом је Уставни суд 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. Уставни суд је тада, у погледу давања генералног овлашћења јединицама локалне самоуправе да својим актом одређују простор на коме је дозвољено одржавање, указао да из Устава следи да је одржавање јавних скупова начелно дозвољено свуда, те да 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.

### III

Уставом Републике Србије је утврђено: да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1.); да је мирно окупљање грађана слободно, да окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању, да се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом, да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (члан 54.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе (члан 97. тач. 2. и 3.); да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2.); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима (члан 195. ст. 2. и 3.).

Важећим Законом о јавном окупљању („Службени гласник РС“, број 6/16), који је ступио на снагу 5. фебруара 2016. године и којим су питања јавног окупљања у Републици Србији уређена на другачији начин у односу на претходни Закон о окупљању грађана, прописани су: облици окупљања, простор за окупљање, време окупљања, ограничење слободе окупљања, мере обезбеђења, дужности организатора и вође окупљања, обавеза пријављивања окупљања на отвореном простору, изузеци од обавезе пријављивања окупљања, садржај пријаве окупљања, правна заштита, спречавање или прекид окупљања, мере у случају прекида окупљања, казнене одредбе, као и прелазне и завршне одредбе, у оквиру којих је одредбом члана 24. предвиђено да ће скупштина града, односно општине у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона одредити простор на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. овог закона. Из наведене прелазне одредбе Закона следи да акт о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање доноси скупштина града, односно општине, као и да је рок за доношење тог акта истекао 6. априла 2016. године, односно пре више од шест година.

Полазећи од тога да је оба оспорена решења донело Општинско веће, Уставни суд је имао у виду и одредбе следећих прописа којима је предвиђена надлежност овог органа јединице локалне самоуправе за доношење аката:

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон) је прописано да општинско веће: предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, да непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине; да доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, да врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине, да решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине, да прати реализацију програма пословања и врши координацију рада јавних предузећа чији је општина оснивач, да подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа скупштини општине, ради даљег извештавања у складу са законом којим се уређује правни положај јавних предузећа, да се стара о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине, да поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области, да врши и друге послове, у складу са законом (члан 46.), као и да акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе, служби и организација обједињује начелник и доставља општинском већу на усвајање (члан 59. став 2.). Овим законом је, такође, прописано да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте и да обавља и друге послове утврђене законом и статутом (члан 32. тач. 6) и 20)).

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18 и 114/21) је, између осталог, предвиђено да се радна места и њихово разврставање по звањима уређују Правилником и да у јединици локалне самоуправе, односно градској општини, Правилник усваја градско, односно општинско веће (члан 58. ст. 1. и 3.).

Статутом општине Бела Црква („Службени лист општине Бела Црква“, број 17/19) је предвиђено да Општинско веће, поред осталог: предлаже Статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине општине, доноси одлуку о привременом финансирању у случају да Скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, врши и друге послове, у складу са законом (члан 68. став 1. тач. 1), 2), 3) и 21)), као и да Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији Општинске управе, посебних органа, служби и организација обједињује начелник Општинске управе и доставља Општинском већу на усвајање (члан 87. став 2.). Статутом је, такође, предвиђено: да Скупштина општине доноси акте општег карактера, да ако законом или другим прописом није утврђено који орган је надлежан за обављање послова из надлежности Општине, све послове који се односе на уређивање односа из надлежности Општине врши Скупштина



општине, а послове који су по својој природи извршни, врши председник Општине, да ако се према природи посла не може утврдити надлежност у складу са ставом 2. овог члана, надлежна је Скупштина општине (члан 28. ст. 2. до 4.); да Скупштина општине, у складу са законом доноси прописе и друге опште акте из надлежности Општине, да обавља и друге послове утврђене законом и овим статутом (члан 40. тач. 6) и 68)).

#### IV

Полазећи од наведених одредаба прописа, као и од форме и садржине оспорених аката, Уставни суд је најпре констатовао да се као основно спорно уставноправно питање поставља питање надлежности Општинског већа општине Бела Црква да донесе ове акте. Наиме, иако су оспорени акти донети у форми решења, врсти акта којим се одлучује о питањима од појединачног значаја, Уставни суд је утврдио да ови акти садрже норме општег правног карактера које се односе на неодређен број случајева и ситуација и да као такви подлежу уставносудској нормативној контроли. Уставни суд је даље утврдио да скупштина општине, као највиши орган јединице локалне самоуправе, доноси опште акте из надлежности општине, док је општинско веће, као извршни орган општине надлежно да предлаже акте које доноси скупштина и да, осим одлуке о привременом финансирању (у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године) и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе, служби и организација, доноси само појединачне акте. Осим тога, важећим Законом о јавном окупљању изричито је предвиђено да ће скупштина града, односно општине одредити простор на којем није дозвољено окупљање (члан 24.). Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Општинско веће општине Бела Црква, као извршни орган општине, није надлежно за доношење оспорених општих аката којима се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији те општине, због чега Решење број 06-48/2009-02 од 16. октобра 2009. године и Решење о измени овог решења у целини нису у сагласности са законом, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава. Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у више својих одлука (видети Одлуку УО-321/2013 од 26. марта 2015. године („Службени гласник РС“, број 49/15), Одлуку УО-820/2010 од 9. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 62/12) и Одлуку УО-47/2011 од 10. новембра 2011. године („Службени гласник РС“, број 91/11)).

Будући да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник“ РС, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

Независно од наведеног, а с обзиром на то да су оспорена решења још увек у правном поретку Републике Србије иако је надлежни орган јединице локалне самоуправе био дужан да у року из члана 24. Закона о јавном окупљању

донесе акт о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање, Уставни суд указује да законодавац при одређивању тог простора упућује на одредбу члана 6. став 1. овог закона, којом је предвиђено да окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије, а да је одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона прописано да се под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије, као и да окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност. Осим тога, Законом није предвиђена обавеза организатора јавног окупљања на плаћање било какве таксе, односно накнаде као услов за одржавање јавних окупљања, нити је дато овлашћење јединици локалне самоуправе да то питање уреди, већ је у члану 9. Закона прописано да послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обављају Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи, а да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе.

## V

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

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Решење број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године („Службени лист општине Бела Црква“, број 7/09) и Решење о измени Решења број 06-48/2009-02 од 16. октобра 2009. године („Службени лист општине Бела Црква“, број 7/09) престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-173/2021 од 21. априла 2022. године (,Службени гласник РС“, број 66/22)

### **Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу („Службени лист општине Вршац“, број 1/09), које је донело Општинско веће Општине Вршац**

Полазећи од форме и садржине оспореног акта, Уставни суд је најпре констатовао да се као основно спорно уставноправно питање поставља питање надлежности тадашњег Општинског већа општине Вршац да донесе овакав акт, јер иако је оспорени акт донет у форми решења, врсте

акта којим се одлучује о питањима од појединачног значаја, исти садржи норме општег правног карактера које се односе на неодређен број случајева и ситуација и због тога подлеже уставносудској нормативној контроли. Уставни суд је даље утврдио да скупштина општине (града), као највиши орган јединице локалне самоуправе, доноси опште акте из надлежности општине (града), док је општинско (градско) веће, као извршни орган општине (града) надлежно да предлаже акте које доноси скупштина и да, осим одлуке о привременом финансирању (у случају да скупштина општине (града) не донесе буџет пре почетка фискалне године) и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске (градске) управе, служби и организација, доноси само појединачне акте. Осим тога, важним Законом о јавном окупљању изричито је предвиђено да ће скупштина града, односно општине одредити простор на којем није дозвољено окупљање (члан 24.). Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Општинско веће општине Вршац, као извршни орган општине, није било надлежно за доношење оспореног општег акта којим се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији те општине, због чега оспорено Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу од 31. децембра 2008. године у целини није у сагласности са законом, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава. Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у више својих одлука (видети Одлуку ГУо-321/2013 од 26. марта 2015. године („Службени гласник РС“, број 49/15), Одлуку ГУо-820/2010 од 9. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 62/12) и Одлуку ГУо-47/2011 од 10. новембра 2011. године („Службени гласник РС“, број 91/11)).

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

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу („Службени лист општине Вршац“, број 1/09), које је донело Општинско веће Општине Вршац, није у сагласности са Уставом и законом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Решења наведеног у изреци. Подносилац иницијативе оспорава уставност Решења у односу на члан 54. Устава, којим се јемчи слобода мирног окупљања грађана, наводећи да се прописивањем простора примерених за окупљање грађана, односно места на којем се

једино може одржавати јавни скуп, ограничава слобода окупљања грађана од стране локалне самоуправе, будући да се њеним актом прописује општа забрана одржавања јавних окупљања изван прописаног места, при чему указује на став Уставног суда изнет 2015. године у Одлуци о утврђивању несагласности Закона о окупљању грађана са Уставом. Законитост одредаба оспореног Решења иницијатор оспорава у односу на члан 24. Закона о јавном окупљању којим је прописано да скупштине локалних самоуправа треба да одреде простор на којем није дозвољено окупљање, док се оспореним Решењем прописује једино место на којем јесте дозвољено окупљање на територији општине, односно сада града Вршца. Иницијатор истиче да могућност локалних самоуправа да одреде места на којима није дозвољено окупљање мора да се тумачи уско и у складу са тачно одређеним циљевима које постављају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Устав и Закон о јавном окупљању, указујући посебно на одредбе члана 20. Устава којима је утврђено начело ограничења људских и мањинских права. Законитост одредаба чл. 1, 5. и 6. Решења иницијатор додатно оспорава и у односу на члан 9. Закона о јавном окупљању, наводећи да Законом није прописана обавеза организатора скупа да плаћа трошкове настале привременом изменом режима саобраћаја и друге трошкове настале обављањем комуналних услуга, као ни обавеза плаћања кауције, и да су све обавезе организатора побројане у члану 11. Закона, те да члан 24. Закона не даје овлашћење скупштини општине, односно града да уређује трошкове, већ само да донесе одлуку о простору на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. Закона. Такође, у иницијативи се наводи да се ограничење имовине грађана може вршити само на основу Устава и закона и да обавеза плаћања кауције и трошкова у значајној мери утиче на уживање слободе мирног окупљања, која је загарантована Уставом, Законом о јавном окупљању и потврђеним међународним уговорима (попут Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Доносилац оспореног Решења се изјаснио на наводе иницијативе, наводећи: да је оспорени акт донет на основу одредаба Закона о окупљању грађана из 1992. године, који је престао да важи Одлуком Уставног суда IУз-204/2013 од 9. априла 2015. године; да је 5. фебруара 2016. године ступио на снагу Закон о јавном окупљању који у члану 24. прописује да ће скупштина града, односно општине у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона одредити простор на којем није дозвољено окупљање и да Скупштина града Вршца такав акт још увек није донела; да је оспорено Решење и даље на правној снази, те да је иницијатива за покретање поступка за оцену његове уставности и законитости основана.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорено Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу донело Општинско веће Општине Вршац, на седници одржаној 31. децембра 2008.

године, и да је оно објављено у „Службеном листу општине Вршац“, број 1/09, а ступило на снагу 21. фебруара 2009. године. Оспореним Решењем одређени су простори примерени за окупљање грађана у Вршцу и начин плаћања кауције (тачка 1.), и то: простори на којима окупљање грађана не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља или безбедности људи и имовине (тачка 2.), простори на којима се одвија јавни саобраћај, а додатним мерама могуће је обезбедити привремену измену режима саобраћаја, као и заштиту здравља и безбедности људи и имовине (тачка 3.), и простори за одржавање јавног скупа у покрету (тачка 4.). Одредбама тачке 5. оспореног Решења предвиђена је обавеза сазивача да за одржавање јавног скупа на простору из тач. 3. и 4. овог решења плати кауцију за трошкове настале привременом изменом режима саобраћаја и других трошкова ванредног обављања комуналних услуга, као и начин утврђивања висине кауције и обрачуна стварних трошкова по окончању јавног скупа, док је одредбом тачке 6. овог решења предвиђено да ће Општинско веће посебним решењем одредити простор на коме ће се одржавати јавне манифестације од општинског значаја. Одредбама тач. 7. и 8. оспореног Решења прописани су престанак важења претходног Решења о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу из 2008. године и ступање на снагу оспореног Решења.

Уставни суд је утврдио да је оспорено Решење донето на основу одредаба Закона о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05), којима је било прописано: да се актом општине, односно града одређују простори из ст. 2. и 3. овог члана (члан 2. став 5.); да се актом општине, односно града утврђује висина кауције и орган коме се уплаћује (члан 4. став 4.). Наведени Закон, на основу кога је донето оспорено Решење, престао је да важи 23. октобра 2015. године, даном објављивања Одлуке ИУз-204/2013 од 9. априла 2015. године у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, којом је Уставни суд 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. Уставни суд је тада, у погледу давања генералног овлашћења јединицама локалне самоуправе да својим актом одређују простор на коме је дозвољено одржавање, указао да из Устава следи да је одржавање јавних скупова начелно дозвољено свуда, те да 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.

Поред наведеног, Уставни суд је утврдио да је у међувремену, а након доношења оспореног Решења, општина Вршац добила статус града на основу Закона о изменама и допунама Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 18/16), који је ступио на снагу 9. марта 2016. године.

## III

Уставом Републике Србије је утврђено: да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1.); да је мирно окупљање грађана слободно, да окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању, да се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом, да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (члан 54.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе (члан 97. тач. 2. и 3.); да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2.); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима (члан 195. ст. 2. и 3.).

Важећим Законом о јавном окупљању („Службени гласник РС“, број 6/16), који је ступио на снагу 5. фебруара 2016. године и којим су питања јавног окупљања у Републици Србији уређена на другачији начин у односу на претходни Закон о окупљању грађана, прописани су: облици окупљања, простор за окупљање, време окупљања, ограничење слободе окупљања, мере обезбеђења, дужности организатора и вође окупљања, обавеза пријављивања окупљања на отвореном простору, изузеци од обавезе пријављивања окупљања, садржај пријаве окупљања, правна заштита, спречавање или прекид окупљања, мере у случају прекида окупљања, казнене одредбе, као и прелазне и завршне одредбе, у оквиру којих је одредбом члана 24. предвиђено да ће скупштина града, односно општине у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона одредити простор на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. овог закона. Из наведене прелазне одредбе Закона следи да акт о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање доноси скупштина града, односно општине, као и да је рок за доношење тог акта истекао 6. априла 2016. године, односно пре више од шест година.

Полазећи од тога да је оспорено Решење донело Општинско веће општине Вршац, Уставни суд је имао у виду и одредбе следећих прописа којима је предвиђена надлежност овог органа јединице локалне самоуправе за доношење аката:

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон) је прописано да општинско веће: предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте

које доноси скупштина, да непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине; да доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, да врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине, да решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине, да прати реализацију програма пословања и врши координацију рада јавних предузећа чији је општина оснивач, да подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа скупштини општине, ради даљег извештавања у складу са законом којим се уређује правни положај јавних предузећа, да се стара о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине, да поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области, да врши и друге послове, у складу са законом (члан 46.), као и да акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе, служби и организација обједињује начелник и доставља општинском већу на усвајање (члан 59. став 2.). Овим законом је, такође, прописано: да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено (члан 23. став 4.); да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1.); да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте и да обавља и друге послове утврђене законом и статутом (члан 32. тач. 6) и 20)).

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18 и 114/21) је, између осталог, предвиђено да се радна места и њихово разврставање по звањима уређују Правилником и да у јединици локалне самоуправе, односно градској општини, Правилник усваја градско, односно општинско веће (члан 58. ст. 1. и 3.).

Статутом града Вршца („Службени лист града Вршца“, број 1/19) је предвиђено да Градско веће, поред осталог: предлаже Статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина града, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине града, доноси одлуку о привременом финансирању у случају да Скупштина града не донесе буџет пре почетка фискалне године, врши и друге послове, у складу са законом (члан 63. став 1. тач. 1), 2), 3) и 21)), као и да Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији Градске управе, посебних органа, служби и организација обједињује начелник Градске управе и доставља Градском већу на усвајање (члан 80. став 2.). Статутом је, такође, предвиђено: да ако законом или другим прописом није утврђено који орган је надлежан за обављање послова из надлежности Града, све послове који се односе на уређивање односа из надлежности Града врши Скупштина града, а послове који су по својој природи извршни, врши Градоначелник или Градско веће,

да ако се према природи посла не може утврдити надлежност у складу са ставом 2. овог члана, надлежна је Скупштина града (члан 28. ст. 2. и 3.); да Скупштина града, у складу са законом доноси прописе и друге опште акте из надлежности Града, да обавља и друге послове утврђене законом и овим статутом (члан 40. тач. 6) и 69)).

#### IV

Полазећи од наведених одредаба прописа, као и од форме и садржине оспореног акта, Уставни суд је најпре констатовао да се као основно спорно уставноправно питање поставља питање надлежности тадашњег Општинског већа општине Вршац да донесе овакав акт. Наиме, иако је оспорени акт донет у форми решења, врсти акта којим се одлучује о питањима од појединачног значаја, Уставни суд је утврдио да оспорено Решење садржи норме општег правног карактера које се односе на неодређен број случајева и ситуација и да због тога подлеже уставној судској нормативној контроли. Уставни суд је даље утврдио да скупштина општине (града), као највиши орган јединице локалне самоуправе, доноси опште акте из надлежности општине (града), док је општинско (градско) веће, као извршни орган општине (града) надлежно да предлаже акте које доноси скупштина и да, осим одлуке о привременом финансирању (у случају да скупштина општине (града) не донесе буџет пре почетка фискалне године) и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске (градске) управе, служби и организација, доноси само појединачне акте. Осим тога, важећим Законом о јавном окупљању изричито је предвиђено да ће скупштина града, односно општине одредити простор на којем није дозвољено окупљање (члан 24.). Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да Општинско веће општине Вршац, као извршни орган општине, није било надлежно за доношење оспореног општег акта којим се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији те општине, због чега оспорено Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу од 31. децембра 2008. године у целини није у сагласности са законом, а последично ни са принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава. Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у више својих одлука (видети Одлуку УО-321/2013 од 26. марта 2015. године („Службени гласник РС“, број 49/15), Одлуку УО-820/2010 од 9. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 62/12) и Одлуку УО-47/2011 од 10. новембра 2011. године („Службени гласник РС“, број 91/11)).

Будући да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник“ РС, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

Независно од наведеног, а с обзиром на то да је оспорено Решење још увек у правном поретку Републике Србије, иако је надлежни орган јединице локалне самоуправе био дужан да у року из члана 24. Закона о јавном



окупљању (који је истекао 6. априла 2016. године) донесе акт о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање, Уставни суд указује да законодавац при одређивању тог простора упућује на одредбу члана 6. став 1. овог закона, којом је предвиђено да окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије, а да је одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона прописано да се под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објекта од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије, као и да окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност. Осим тога, Законом није предвиђена обавеза организатора јавног окупљања на плаћање било какве таксе, односно накнаде као услов за одржавање јавних окупљања, нити је дато овлашћење јединици локалне самоуправе да то питање уреди, већ је у члану 9. Закона прописано да послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обављају Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи, а да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе.

## V

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

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу, наведено у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-172/2021 од 19. маја 2022. године („Службени гласник РС”, број 69/22)

**Одлука о одређивању простора за окупљање грађана у Шапцу  
(„Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац”,  
број 25/92)**

Будући да питања која су предмет оспорене Одлуке нису уређена на начин како то предвиђају важећа законска решења из Закона о јавном окупљању („Службени гласник РС”, број 6/16), у односу на који се врши оцена законитости материјално-правних одредаба Одлуке, а који је ступио

на снагу 5. фебруара 2016. године, већ су уређивана у време важења претходног Устава Републике Србије, на основу 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), за који је Уставни суд својом Одлуком IУз-204/2013 од 9. априла 2015. године („Службени гласник Републике Србије“, број 88/15) утврдио да није у сагласности са Уставом и који је престао да важи даном објављивања ове одлуке, као и да из одговора доносиоца следи да оспорени подзаконски акт, који је донет за извршавање тог закона, формалноправно још увек није стављен ван правне снаге, Уставни суд је утврдио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са Уставом и законом. Такав став да подзаконски акти који су остали у правном поретку после престанка важења закона за чије су извршавање донети нису у сагласности са Уставом и законом, Суд је изразио и у Одлуци IУо-926/2012 од 7. маја 2015. године („Службени гласник РС, број 93/15).

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о одређивању простора за окупљање грађана у Шапцу („Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац“, број 25/92) није у сагласности са Уставом и законом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба Одлуке наведене у изреци. Подносилац иницијативе оспорава уставност одредаба Одлуке у односу на члан 54. Устава, којим се јемчи слобода мирног окупљања грађана, наводећи да се прописивањем простора за окупљање грађана, односно места на којем се једино може одржавати јавни скуп, ограничава слобода окупљања грађана на територији града Шапца, јер се забрањује одржавање јавних окупљања изван прописаног места, при чему указује на став Уставног суда изнет 2015. године у Одлуци о утврђивању несагласности Закона о окупљању грађана са Уставом. Законитост наведених одредаба Одлуке иницијатор оспорава у односу на члан 24. Закона о јавном окупљању којим је прописано да скупштине локалних самоуправа треба да одреде простор на којем није дозвољено окупљање, а не да одреде место на којем јесте дозвољено окупљање, при чему могућност локалних самоуправа да одреде места на којима није дозвољено окупљање мора да се тумачи уско и у складу са тачно одређеним циљевима које постављају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Устав и Закон о јавном окупљању. Законитост одредаба чл. 1, 5, 6. и 7. Одлуке иницијатор додатно оспорава и у односу на одредбе члана 9. Закона о јавном окупљању, наводећи да Законом није прописана

обавеза организатора скупа да плаћа трошкове настале привременом изменом режима саобраћаја и друге трошкове настале обављањем комуналних услуга, као ни обавеза плаћања кауције, већ да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе, као и да су све обавезе организатора побројане у члану 11. Закона, те да законодавац није дао овлашћење скупштини општине, односно града да уређује трошкове, већ само да донесе одлуку о простору на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. Закона. Такође, у иницијативи се наводи да се ограничење имовине грађана може вршити само на основу Устава и закона и да обавеза плаћања кауције и трошкова, прописана оспореном Одлуком, у значајној мери утиче на уживање слободе мирног окупљања, која је загарантована Уставом, Законом о јавном окупљању и потврђеним међународним уговорима (попут Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Доносилац оспореног општег акта је обавестио Уставни суд: да је оспорена Одлука донета 1992. године, у складу са тада важећом законском регулативом; да је неспорно да већина одредби оспорене Одлуке нису усаглашене са Уставом и законом; да је важећи Закон о јавном окупљању определио да су јавна окупљања сви облици окупљања чија је сврха промовисање државних, политичких, социјалних и националних уверења и циљева, као и остваривање верских, културних, спортских, забавних и других интереса; да наведена Одлука има бројне термилошке и правне неусаглашености; да ће Скупштина града Шапца разматрати предлог нове одлуке којом ће се регулисати јавна окупљања у граду Шапцу, определити места, као и начин и услове јавног окупљања и чијим ће се ступањем на снагу оспорена Одлука ставити ван снаге у целости.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о одређивању простора за окупљање грађана у Шапцу („Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац“, број 25/92) донела Скупштина општине Шабац, на седници одржаној 6. новембра 1992. године, на основу члана 2. став 5. и члана 4. став 4. Закона о окупљању грађана („Службени гласник РС“, број 51/92) и чл. 28. и 48. Статута општине Шабац („Службени лист општине Шабац“, број 27/91). Уставни суд је, такође, утврдио да је оспорена Одлука донета у време важења претходног Устава Републике Србије од 1990. године. Одредбама Закона о окупљању грађана, на основу којих је донета оспорена Одлука, било је предвиђено: да се актом општине, односно града одређују простори из ст. 2. и 3. овог члана (члан 2. став 5.); да се актом општине, односно града утврђује висина кауције и орган коме се уплаћује (члан 4. став 4.). Наведени Закон је престао да важи 23. октобра 2015. године, даном објављивања Одлуке ИУз-204/2013 од 9. априла 2015. године у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, којом је Уставни суд 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.

Оспореном Одлуком одређује се простор примерен за окупљање грађана и начин плаћања кауције (члан 1.), тако што су одређени: простор за окупљање грађана који не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (члан 2.), простор за окупљање грађана који се додатним мерама мора обезбедити у погледу привремене промене режима саобраћаја, као и заштите здравља и безбедности људи и имовине (члан 3.) и простор за јавни скуп у покрету (члан 4.). Одредбама члан 5. оспорене Одлуке прописана је дужност сазивача јавног скупа да за одржавање јавног скупа на простору одређеном у чл. 3. и 4. ове одлуке плати кауцију на рачун буџета општине Шабац Скупштине општине, да се кауција плаћа за обезбеђење трошкова насталих привременом изменом режима саобраћаја и других трошкова ванредног обављања комуналних услуга, да се висина кауције утврђује у износу од 300.000 динара који ће се усклађивати сваког месеца у складу са кретањем цена на мало, а према званичним подацима Републичког завода за статистику. Оспореном одредбом члана 6. Одлуке прописано је да стварне трошкове настале одржавањем јавног скупа утврђује Општинска управа – Одељење за комунално-стамбене послове и заштиту животне средине у сарадњи са јавним предузећима, по ценама на дан одржавања скупа. Оспореним одредбама члана 7. Одлуке предвиђено је да Општинска управа – Одељење за финансије врши исплату насталих трошкова на основу обрачуна из претходног члана и да се, у случају да су стварни трошкови мањи од кауције, преостали део кауције враћа сазивачу скупа, док је одредбом члана 8. Одлуке предвиђено ступање на снагу ове одлуке.

Поред наведеног, Уставни суд је утврдио да је у међувремену, а након доношења оспорене Одлуке, општина Шабац добила статус града на основу Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07), који је ступио на снагу 29. децембра 2007. године.

### III

Уставом Републике Србије зајемчена је слобода окупљања грађана, тако што је чланом 54. утврђено: 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.), 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.). Уставом је, такође, утврђено: да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту

слобода и права грађана (члан 97. тачка 2.); да статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.).

Важећим Законом о јавном окупљању („Службени гласник РС“, број 6/16), у односу на који се врши оцена законитости материјално-правних одредаба Одлуке, а који је ступио на снагу 5. фебруара 2016. године, уређено је јавно окупљање грађана у Републици Србији, тако што су прописани: облици окупљања, простор за окупљање, време окупљања, ограничење слободе окупљања, мере обезбеђења, дужности организатора и вође окупљања, обавеза пријављивања окупљања на отвореном простору, изузеци од обавезе пријављивања окупљања, садржај пријаве окупљања, правна заштита, спречавање или прекид окупљања, мере у случају прекида окупљања, казнене одредбе, као и прелазне и завршне одредбе, у оквиру којих је одредбом члана 24. предвиђено да ће скупштина града, односно општине у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона одредити простор на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. овог закона.

#### IV

Полазећи од наведених одредаба Устава и Закона, Уставни суд је нашао да је неспорно да се Уставом зајемчена слобода окупљања може ограничити само законом, и то само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. Мирно окупљање грађана је слободно, окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању, док се окупљање грађана на отвореном простору пријављује надлежном државном органу у складу са законом. Поводом ове Уставом зајемчене слободе, Уставни суд је у Одлуци УЗ-204/2013 од 9. априла 2015. године, у погледу давања генералног овлашћења јединицама локалне самоуправе да својим актом одређују простор на коме је дозвољено одржавање, указао да из Устава следи да је одржавање јавних скупова начелно дозвољено свуда, те да 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. Сагласно наведеном, законодавац је у прелазној одредби члана 24. важећег Закона о јавном окупљању предвидео да скупштина града, односно скупштина општине, у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона, одреди простор на којем није дозвољено окупљање (рок за доношење акта надлежног органа јединице локалне самоуправе о одређивању простора на којем није дозвољено окупљање је истекао 6. априла 2016. године, односно пре више од шест година). При одређивању овог простора, законодавац упућује на одредбу члана 6. став 1. Закона, којом је предвиђено да окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља,

морала, права других или безбедности Републике Србије, док је одредбама ст. 2. и 3. истог члана Закона прописано да се под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије, као и да окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност. Осим тога, важећим Законом није предвиђена обавеза организатора јавног окупљања на плаћање било какве накнаде као услов за одржавање јавних окупљања, нити је дато овлашћење јединици локалне самоуправе да то питање уреди, већ је у члану 9. Закона прописано да послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, заштите права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обављају Министарство унутрашњих послова и други надлежни органи, а да комуналне услуге везане за одржавање јавног окупљања обезбеђује надлежни орган локалне самоуправе.

Будући да питања која су предмет оспорене Одлуке нису уређена на начин како то предвиђају важећа законска решења, већ су уређивана у време важења претходног Устава Републике Србије, на основу Закона о окупљању грађана за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом, као и да из одговора доносиоца следи да оспорени подзаконски акт, који је донет за извршавање тог закона, формалноправно још увек није стављен ван правне снаге, Уставни суд је утврдио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са Уставом и законом. (Такав став да подзаконски акти, који су остали у правном поретку после престанка важења закона за чије су извршавање донети, нису у сагласности са Уставом и законом, Суд је изразио у Одлуци ИУо-926/2012 од 7. маја 2015. године („Службени гласник РС, број 93/15).)

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник“ РС, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

## V

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

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука о одређивању простора за окупљање грађана у Шапцу, наведена у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## Комуналне и сродне делатности

Одлука о јавним паркиралиштима и паркирању  
(„Службени лист општина Срема“, бр. 41/16 и 19/18),  
коју је донела Скупштина општине Рума  
- одредбе члана 22. ст. 2. до 7. и члана 36. став 1. тачка 2.

Разматрајући наводе иницијатора о незаконитости оспорене одредбе члана 22. став 2. Одлуке којом је прописана обавеза корисника комуналне услуге паркирања да плати посебну накнаду за паркирање, Уставни суд је пошао од члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима и имајући у виду да је овом одредбом Одлуке посебна накнада за паркирање, као посебна цена за коришћење комуналне услуге паркирања, предвиђена управо за случајеве када се комунална услуга јавног паркирања на територији општине Рума користи на начин који је супротан начину коришћења прописаним одредбом члана 22. став 1. Одлуке, налази да доносилац оспореног општег акта није изашао изван Законом утврђених граница свог овлашћења да уређује начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге. С обзиром на изнето, Суд је оценио да се не могу прихватити тврдње иницијатора о неслагласности одредбе члана 22. став 2. Одлуке са одредбама Закона о комуналним делатностима. Такође, Суд је оценио да се тврдње иницијатора о неслагласности оспорених одредаба Одлуке са Законом о облигационим односима заснивају на њиховом погрешном мишљењу да су односи у области обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима уређени одредбама наведеног закона, јер се оспореном Одлуком уређују услови и начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, а у оквиру тога и начин наплате ове комуналне услуге, па су за оцену законитости одредаба овог општег акта од значаја одредбе Закона о комуналним делатностима, а не Закона о облигационим односима.

Како разлозима изнетим у иницијативама нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 22. ст. 2. до 7. Одлуке, Суд је одбацио иницијативе у овом делу.

Међутим, у погледу оспоравања одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке, Уставни суд указује да како је одредбом члана 22. став 2. Одлуке плаћање посебне накнаде за паркирање, као посебне цене за коришћење комуналне услуге јавног паркирања на територији општине Рума, одређено управо за случајеве када се ова комунална услуга користи на начин који је у супротности са начином коришћења прописаним одредбом члана 22. став 1. Одлуке, то се поступање корисника паркирања супротно овој одредби Одлуке не може предвидети и као противправна радња за коју се може изрећи прекршајна казна. Оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке Скупштина општине Рума је за поступање корисника јавног паркиралишта супротно одредби члана 22. став 1. Одлуке, за које је одредбом става 2. истог члана Одлуке одредила обавезу плаћања посебне

накнаде за паркирање, предвидела и новчану казну за прекршај, иако је овакав начин коришћења комуналне услуге јавног паркирања, уз плаћање посебне цене, односно „посебне накнаде за паркирање“, дозвољен у смислу одредбе члана 25. став 3. Закона, те стога не може да буде одређен као радња прекршаја. Како из наведеног произлази да је за исто поступање корисника паркирања супротно одредби члана 22. став 1. Одлуке, оспореном Одлуком прописана обавеза плаћања посебне накнаде за паркирање, а оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке предвиђена и могућност изрицања новчане казне за прекршај за случај плаћања ове посебне накнаде за паркирање супротно одредбама члана 22. ст. 5. и 6. Одлуке, Уставни суд сматра да је оваквим прописивањем Скупштина општине Рума утврдила кориснику услуге паркирања више различитих новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта, што је уставноправно неприхватљиво.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке није у сагласности са Законом.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, захтев подносилаца иницијатива за обуставу извршења оспорених решења о извршењу као појединачних аката донетих на основу оспорених одредаба Одлуке Уставни суд је одбацио, јер је донео коначну одлуку у овом уставном спору.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке о јавним паркиралиштима и паркирању („Службени лист општина Срема“, бр. 41/16 и 19/18), коју је донела Скупштина општине Рума, није у сагласности са законом.

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 22. ст. 2. до 7. Одлуке из тачке 1.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења решења о извршењу посл. бр. ИИВК-69/20 од 15. маја 2020. године, решења о извршењу посл. бр. ИИВК-85/20 од 10. јуна 2020. године и решења о извршењу посл. бр. ИИВК-84/20 од 12. јуна 2020. године која су донели јавни извршитељи из Старе Пазове и решења о извршењу посл. бр. ИИВК-76/20 од 21. маја 2020. године које је донео јавни извршитељ из Руме.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднете су три, по садржини идентичне иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 22. и 36. Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Иницијатори сматрају да „плаћање посебне накаде за паркирање, трошкова слања опомене за плаћање ове накнаде, као и прописивање истовремено и поступка принудне наплате



посебне накнаде за паркирање и прекршаја за неплаћање није у сагласности са одредбама члана 90. Устава који забрањује нечасне радње на тржишту и одредбама члана 276. Закона о облигационим односима према којима се уговорна казна за неплаћање накнаде за коришћење може искључиво уговорити међу уговорним странама кроз појединачни уговорни однос или прихватањем општих услова пословања“. Позивајући се на одредбе Устава Републике Србије (члан 90, члан 91. став 1, члан 92. став 1, члан 97. тач. 6. и 7, члан 190. став 1. тачка 1.), одредбе Закона о комуналним делатностима (чл. 1. и 2, члан 4. став 2, члан 13. став 1. тач. 3) и 4), члан 23. став 1. и члан 24.), одредбе Закона о локалној самоуправи (члан 20. тачка 5), члан 24. став 1.), одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе (члан 6. тачка 3), члан 7. став 1, чл. 11, 13. и 14, члан 15. став 1. тачка 13), чл. 17. и 18.) и одредбе Закона о облигационим односима (члан 15. став 1, члан 27. став 2, члан 142. ст. 1. до 3, чл. 270, 276. и 277.) иницијатори су оспорили уставност и законитост чл. 22. и 36. Одлуке уз наводе: да Закон о комуналним односима „не уређује посебну накнаду за паркирање“, те је уређивањем ове накнаде оспореном одредбом члана 22. став 2. Одлуке повређен Устав и Закон јер из наведене одредбе Одлуке не произлази „да корисник услуге плаћањем посебне накнаде за паркирање стиче право на другачији начин коришћења паркиралишта“; да посебна накнада за паркирање, која је оспореном одредбом Одлуке формулисана као накнада за поступање корисника супротно прописаном, односно уговореном начину коришћења јавног паркиралишта, има значење санкције/казне за повреду Одлуком предвиђеног начина коришћења паркиралишта, а не накнаде за коришћену услугу; да су оспореном Одлуком права и обавезе даваоца и корисника услуге паркирања уређени на начин којим се доводи у питање начело утврђено Законом о облигационим односима према коме се у заснивању двостраних уговора полази од начела једнаких вредности узајамних давања; да посебна накнада има елементе уговорне казне која се, сагласно Закону о облигационим односима, не може прописивати/уговорати за неизвршење новчане обавезе; да како Закон о комуналним делатностима не уређује „посебну накнаду за паркирање“ ни као начин уговарања плаћања цене, ни као „други вид плаћања услуге“, оспореном одредбом члана 22. став 2. Одлуке прописан је „посебан правни основ“ који даваоцу услуге даје право да стиче приход кроз посебну цену – посебну накнаду за паркинг која се, с обзиром на случајеве за које је прописано њено плаћање, не може довести у везу са Законом утврђеним елементима за образовање цена.

Подносиоци иницијативе такође истичу да се кориснику услуге паркирања за поступање супротно одредбама члана 22. Одлуке, поред посебне накнаде за паркинг, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке, може изрећи и новчана казна за прекршај, те да је у том смислу „уставноправно неприхватљиво да се кориснику утврђује више (различитих) новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта“. Полазећи од наведеног, иницијативама је затражено да Уставни суд утврди неуставност и незаконитост одредаба чл. 22. и 36. Одлуке и да, до доношења коначне одлуке

у овој уставносудској ствари, обустави извршење решења о извршењу посл. бр. ИИВК-69/20 од 15. маја 2020. године, решења о извршењу посл. бр. ИИВК-85/20 од 10. јуна 2020. године и решења о извршењу посл. бр. ИИВК-84/20 од 12. јуна 2020. године која су донели јавни извршитељи из Старе Пазове и решења о извршењу посл. бр. ИИВК-76/20 од 21. маја 2020. године које је донео јавни извршитељ из Руме, а којима се обавезују иницијатори, као извршни дужници, да намире новчано потраживање извршног повериоца настало из комуналне делатности паркирања.

У одговору на наводе из иницијатива, које је доставило Правобранилаштво општине Рума, истиче се: да је посебна накнада за паркирање прописана на основу члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима, те да је ова накнада предвиђена управо за случај када је комунална услуга јавног паркирања коришћена супротно начину прописаном Одлуком; да посебна накнада није уговорна казна, нити има карактер незаконито прописане затезне камате услед закашњења у испуњењу новчане обавезе, већ представља цену комуналне услуге паркирања која није плаћена у тренутку започињања њеног коришћења, већ накнадно; да се оспореном Одлуком ближе уређују односи у области обављања једне од комуналних делатности, те да су од значаја одредбе Закона о комуналним делатностима, а не одредбе Закона о облигационим односима на које се позивају иницијатори. У вези са оспореним чланом 36. Одлуке, у одговору се наводи да је чланом 4. Закона о прекршајима изричито одређено да се прекршаји могу прописивати и одлуком скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда и да ови органи могу прописивати прекршајне санкције за повреду прописа које они доносе у оквиру своје надлежности утврђене Уставом и законом, из чега следи да се одлуком јединице локалне самоуправе којом се уређује обављање комуналне делатности, могу прописати прекршаји за повреде одредаба тог акта; да је оспорена Одлука на снази, али да је мењана 2020. године.

## II

Полазећи од разлога оспоравања уставности и законитости одредаба чл. 22. и 36. Одлуке који су изложени у иницијативама, Уставни суд је утврдио да су предмет оспоравања иницијативама одредбе члана 22. ст. 2. до 7. и члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке о јавним паркиралиштима и паркирању („Службени лист општина Срема“, бр. 41/16 и 19/18), коју је, 20. децембра 2016. године, донела Скупштина општине Рума.

С тим у вези, Уставни суд је констатовао да се оспореном Одлуком уређује начин обављања послова на уређивању, одржавању и коришћењу јавних паркиралишта на територији општине Рума (у даљем тексту: јавна паркиралишта), врсте јавних паркиралишта, услови и начин паркирања возила на јавним паркиралиштима, начин плаћања цене услуга за коришћење јавних паркиралишта (у даљем тексту: накнада за паркирање) и уклањање возила паркираних супротно одредбама ове одлуке (члан 1.). Одлуком је, између осталог, прописано: да послове управљања, коришћења и одржавања

јавних паркиралишта у Руми врши Јавно комунално предузеће „Паркинг и инфраструктура“ Рума (у даљем тексту: Предузеће) (члан 2. став 1.); да су јавна паркиралишта у смислу ове одлуке, јавне саобраћајне површине намењене и обележене за паркирање возила и друге јавне површине које се одреде посебним актом за паркирање возила (члан 3.); да јавна паркиралишта за чије коришћење се плаћа накнада, поред обележавања саобраћајном сигнализацијом у складу са прописима о безбедности саобраћаја, морају имати на видном месту истакнуто обавештење које садржи: зону, начин наплате накнаде за коришћење, врсту возила као и временско ограничење коришћења јавног паркиралишта (члан 7. став 2.); да се корисником јавног паркиралишта у смислу ове одлуке сматра возач, односно власник возила (у даљем тексту: корисник) (члан 9. став 1.); да висину накнаде за паркирање по једном часу коришћења паркинг простора утврђује Предузеће ценовником услуга на који претходну сагласност даје Скупштина општине (члан 16. став 1.); да је корисник, поред осталог, дужан да плати цену паркирања из члана 16. став 1. ове одлуке за сваки започети сат коришћења, путем мобилног телефона или да истакне паркинг карту са тачним подацима с унутрашње стране предњег ветробранског стакла возила и да поступа у складу са дозвољеним временом паркирања (члан 17. тач. 1. и 2.)

Одредбом члана 22. став 1. Одлуке прописано је да је корисник дужан да плати накнаду за паркирање према ценовнику Предузећа. Према оспореним одредбама члана 22. Одлуке, ако корисник не плати накнаду за паркирање возила или прекорачи плаћено време паркирања дужан је да плати посебну накнаду за паркирање у складу са ценовником Предузећа (став 2.), налог за плаћање посебне накнаде из става 2. ове одлуке издаје контролор и уручује га кориснику, а када није у могућности да уручи налог кориснику причвршћује га на ветробранско стакло возила (став 3.), достављање налога за плаћање посебне накнаде из става 2. овог члана на начин из става 3. овог члана, сматра се уредним и доцније оштећење или уништење налога нема утицаја на ваљаност достављања и не одлаже плаћање посебне накнаде цене паркирања (став 4.), сматра се да је корисник јавног паркиралишта поступио по примљеном налогу уколико плати посебну накнаду за паркирање у року од пет дана од дана достављања налога за плаћање (став 5.), уколико корисник не плати накнаду по издатом налогу за плаћање у року из става 5. овог члана истом ће бити уручена опомена за плаћање посебне накнаде за паркирање увећана за трошкове слања опомене и затезне камате а на основу које је дужан извршити плаћање у року од осам дана од дана уручења опомене (став 6.), у случају да корисник не поступи и не изврши плаћање посебне накнаде за паркирање у складу са ставом 6. овог члана Предузеће ће покренути поступак наплате потраживања комуналне услуге (став 7.).

Оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке прописано је да ће се новчаном казном у фиксном износу казнити за прекршај издавањем прекршајног налога у износу од 10.000,00 динара правно лице ако не плати накнаду у складу са чланом 22. ове одлуке.

Наведена Одлука о јавним паркиралиштима и паркирању је измењена Одлуком о измени и допуни Одлуке о јавним паркиралиштима и паркирању („Службени лист општина Срема“, број 36/20), али се те измене не односе на оспорене одредбе Одлуке, већ, поред осталог, на цитирану одредбу члана 2. став 1. Одлуке којом је сада прописано да комуналну делатност управљања јавним паркиралиштима, коришћења и одржавања јавних паркиралишта у Руми, обавља Јавно предузеће „Комуналац“ у Руми (члан 1.).

### III

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), у односу на чије одредбе је иницијативама тражена оцена законитости одредаба чл. 22. и 36. Одлуке, управљање јавним паркиралиштима је одређено као комунална делатност од општег интереса (члан 2. став 2. и став 3. тачка 7)). Сагласно одредби члана 3. тачка 7) Закона, управљање јавним паркиралиштима је услуга одржавања јавних паркиралишта и простора за паркирање на обележеним местима (затворени и отворени простори), организација и вршење контроле и наплате паркирања, услуга уклањања непрописно паркираних, одбачених или остављених возила, премештање паркираних возила под условима прописаним овим и другим посебним законом, постављање уређаја којима се по налогу надлежног органа спречава одвожење возила, као и уклањање, премештање возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила у случајевима предвиђеним посебном одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се уређује начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, као и вршење наплате ових услуга. Законом је такође прописано: да јединица локалне самоуправе уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (члан 4. став 3.); да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају, као и да се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга, непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања (члан 13. ст. 1. и 5.); да јединица локалне самоуправе може прописати да се у поступку контроле коришћења комуналне услуге наплаћује посебна цена за случај коришћења комуналне услуге на начин који је у супротности са прописима којима се уређује та комунална делатност (члан 25. став 3.).

## IV

Разматрајући наводе иницијатора о незаконитости одредбе члана 22. став 2. Одлуке којом је прописана обавеза корисника комуналне услуге паркирања да плати посебну накнаду за паркирање, Уставни суд је пошао од цитиране одредбе члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима. Имајући у виду да је оспореном одредбом члана 22. став 2. Одлуке посебна накнада за паркирање, као посебна цена за коришћење комуналне услуге паркирања, предвиђена управо за случајеве када се комунална услуга јавног паркирања на територији општине Рума користи на начин који је супротан начину коришћења прописаним одредбом члана 22. став 1. Одлуке, Уставни суд налази да доносилац оспореног општег акта није изашао изван Законом утврђених граница свог овлашћења да уређује начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге. С обзиром на изнето, Суд је оценио да се не могу прихватити тврдње иницијатора о несагласности одредбе члана 22. став 2. Одлуке са одредбама Закона о комуналним делатностима. У прилог наведеног је и став који је Уставни суд заузео у већем броју предмета (видети Решење УО-1460/2010 од 13. марта 2013. године, Решење УО-1541/2010 од 14. марта 2013. године и Закључак УО-447/14 од 29. марта 2016. године) у вези са обавезом плаћања посебне цене за случај коришћења паркиралишта супротно одредбама општег правног акта јединице локалне самоуправе којим се уређује комунална делатност управљања јавним паркиралиштима. Како су сагласност преосталих оспорених одредаба члана 22. ст. 3. до 7. Одлуке са одредбама Закона о комуналним делатностима иницијатори оспорили само из разлога што су ове одредбе у правној и логичкој вези са оспореном одредбом става 2. тог члана Одлуке, без навођења посебних уставноправних разлога о њиховој незаконитости, Уставни суд је као неприхватљиве оценио и наводе иницијатора о незаконитости ових одредаба члана 22. Одлуке.

Уставни суд је такође оценио да се тврдње иницијатора о несагласности оспорених одредаба члана 22. Одлуке са одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89-Одлука УСЈ и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93) заснивају на њиховом погрешном мишљењу да су односи у области обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима уређени одредбама наведеног закона. С тим у вези, Уставни суд указује да је одредбом члана 23. Закона о облигационим односима прописано да се на облигационе односе који се утврђују другим савезним законима примењују одредбе овог закона у питањима која нису уређена тим законом. Полазећи од наведеног и чињенице да се оспореном Одлуком, сагласно овлашћењу из члана 4. став 3. и члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима, уређују услови и начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, а у оквиру тога и начин наплате ове комуналне услуге, Уставни суд је мишљења да су за оцену законитости одредаба овог општег акта од значаја одредбе Закона о комуналним делатностима, а не одредбе Закона о облигационим односима како то иницијатори погрешно сматрају. С тим у вези, Уставни суд је оценио да нема

процесних претпоставки за оцену сагласности оспорених одредаба Одлуке са одредбама Закона о облигационим односима.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативама нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 22. ст. 2. до 7. Одлуке, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио иницијативе у овом делу и решио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд указује да није имао основа да се упусти у испитивање сагласности одредаба члана 22. ст. 2. до 7. Одлуке са одредбама Устава Републике Србије, одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 и 95/18) које су наведене у иницијативама, с обзиром на то да иницијатори нису навели уставноправне разлоге због којих одредбе члана 22. ст. 2. до 7. Одлуке сматрају несагласним са наведеним уставним и законским одредбама. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио и иницијативе за оцену уставности одредаба члана 22. ст. 2. до 7. Одлуке и одлучио као у тачки 2. изреке.

## V

Иницијатори су такође оспорили и законитост одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке из разлога што се кориснику услуге паркирања за поступање супротно одредбама члана 22. Одлуке може, поред посебне накнаде за паркирање, изрећи и новчана казна за прекршај и зато што је истовремено прописан поступак принудне наплате посебне накнаде за паркирање и прекршај за њено неплаћање. С тим у вези, Уставни суд указује да како је одредбом члана 22. став 2. Одлуке плаћање посебне накнаде за паркирање, као посебне цене за коришћење комуналне услуге јавног паркирања на територији општине Рума, одређено управо за случајеве када се ова комунална услуга користи на начин који је у супротности са начином коришћења прописаним одредбом члана 22. став 1. Одлуке, Уставни суд сматра да се поступање корисника паркирања супротно наведеној одредби члана 22. став 1. Одлуке не може предвидети и као противправна радња за коју се може изрећи прекршајна казна. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке Скупштина општине Рума за поступање корисника јавног паркиралишта супротно одредби члана 22. став 1. Одлуке, за које је одредбом става 2. истог члана Одлуке одредила обавезу плаћања посебне накнаде за паркирање, предвидела и новчану казну за прекршај, иако је овакав начин коришћења комуналне услуге јавног паркирања, уз плаћање посебне цене, односно „посебне накнаде за паркирање“, дозвољен, у смислу одредбе члана 25. став 3. Закона, те стога не може да буде одређен као радња прекршаја.

Надаље, из оспорене одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке произлази, према схватању Уставног суда, да је прекршајна одговорност корисника

комуналне услуге паркирања и новчана казна прописана не само за случај када корисник паркирања није платио накнаду за паркирање у смислу одредбе члана 22. став 1. Одлуке, већ и за случај када није платио посебну накнаду за паркирање у складу са одредбама члана 22. Одлуке којима је одређено да ће се сматрати да је корисник јавног паркиралишта поступио по примљеном налогу уколико плати посебну накнаду за паркирање у року од пет дана од дана достављања налога за плаћање (став 5.), односно у року од осам дана од дана када му је уручена опомена за плаћање посебне накнаде за паркирање (увећана за трошкове слања опомене и затезне камате) (став 6.). Како из наведеног произлази да је за исто поступање корисника паркирања супротно одредби члана 22. став 1. Одлуке, оспореном Одлуком прописана обавеза плаћања посебне накнаде за паркирање, а оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке предвиђена и могућност изрицања новчане казне за прекршај за случај плаћања ове посебне накнаде за паркирање супротно одредбама члана 22. ст. 5. и 6. Одлуке, Уставни суд сматра да је оваквим прописивањем Скупштина општине Рума утврдила кориснику услуге паркирања више (различитих) новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта што је, према становишту Суда, уставноправно неприхватљиво. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке није у сагласности са Законом. С обзиром на изнето, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

Имајући у виду да иницијатори нису навели разлоге оспоравања сагласности одредбе члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке са одредбама Устава које су цитирали у иницијативама, Уставни суд указује да није било основа да се упусти у оцену уставности наведене одредбе Одлуке.

Будући да је оспореном одредбом члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке регулисано питање о коме Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ГУо-307/2015 од 9. новембра 2017. године („Службени гласник РС“, број 112/17), Одлуци ГУо-273/2011 од 20. новембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 140/14) и Одлуци ГУо-546/2014 од 14. априла 2016. године („Службени гласник РС“, број 62/16), Суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

## VI

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку, захтев подносилаца иницијатива за обуставу извршења решења о извршењу посл. бр. ИИВК-69/20 од 15. маја 2020. године, решења о извршењу посл. бр. ИИВК-85/20 од 10. јуна 2020. године и решења о извршењу посл. бр. ИИВК-84/20 од 12. јуна 2020. године која су донели јавни извршитељи из Старе Пазове и решења о извршењу посл. бр. ИИВК-76/20 од 21. маја 2020. године које је донео јавни извршитељ из Руме, а којима се обавезују иницијатори, као извршни дужници, да намире новчано потраживање извршног повериоца настало из комуналне делатности паркирања, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, и решио као у тачки 3. изреке.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4), 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.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 36. став 1. тачка 2. Одлуке о јавним паркиралиштима и паркирању („Службени лист општина Срема“, бр. 41/16 и 19/18), коју је донела Скупштина општине Рума, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-101/2020 од 10. марта 2022. године („Службени гласник РС“, број 48/22)

**Одлука о комуналном уређењу града Врања („Службени гласник града Врања“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17, 18/17, 37/18, и 36/20)  
- одредбе члана 2. ст. 1. и 3.**

Уставни суд налази да је Скупштина града Врања, ставом 1. члана 2. предметне Одлуке о комуналном уређењу града Врања, уредила појам и врсте јавних површина тако што је одредила да се под јавним површинама сматрају површине јавне намене, површине у јавном коришћењу и друге јавне површине, а одредбом става 2. наведеног члана преузела је одредбу члана 2. став 1. тачка б) Закона о планирању и изградњи, којом је одређен појам „површина јавне намене“, док је ставом 3. истог члана одредила да су „површине у јавном коришћењу“, као врста јавних површина, простор који планским документом није предвиђен као површина јавне намене, а доступан је већем броју грађана. С тим у вези, Уставни суд најпре указује да преузимање законских одредаба у акт ниже правне снаге не чини само по себи оспорени акт незаконитим, уколико је преузимање извршено на начин да се не врше промене у тексту преузете одредбе, што је случај са одредбом става 2. члана 2. предметне Одлуке, односно уколико је одредба која се преузима тако формулисана да се из ње јасно види да су одређена питања и односи изворно уређени законом, а не подзаконским актом који је донет за његово извршавање. Међутим, одредбама ст. 1. и 3. истог члана Одлуке, Скупштина града Врања, по налажењу Суда, није преузела законску одредбу на наведени начин, већ је одредила појам јавне површине на другачији начин од оног који је одређен Законом о планирању и изградњи, тако што је проширила значење овог појма на површине које „немају јавну намену одређену планским документом, а доступне су већем броју грађана“, а да није била овлашћена да својим актом одреди појам и врсте јавних површина. Такође, поред тога што није била овлашћена да одреди појам и врсте јавних површина, на начин како је одређено одредбом члана 2. став 1. Одлуке, Скупштина града Врања није имала овлашћење да прошири значење овог појма на „површине у јавном коришћењу“



(као врсту јавних површина) и чланом 2. став 3. Одлуке одреди да је то простор који нема планом одређену јавну намену, а доступан је већем броју грађана. Тако одређено значење „површине у јавном коришћењу“ не може се довести у везу са Законом о планирању и изградњи прописаним значењем израза „јавна површина“, који јасно дефинише да је искључива намена тих површина јавна, и као таква мора бити одређена планским документом за уређење или изградњу улица, тргова, паркова и др, за које се утврђује јавни интерес, у складу са посебним законом.

Стога одредбе члана 2. ст. 1. и 3. Одлуке о комуналном уређењу града Враћа нису у сагласности са законом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 2. ст. 1. и 3. Одлуке о комуналном уређењу града Враћа („Службени гласник града Враћа“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17, 18/17, 37/18, и 36/20) нису у сагласности са законом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 2. став 3. Одлуке о комуналном уређењу града Враћа („Службени гласник града Враћа“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17 и 18/17). У току поступка у овом уставносудском предмету, Скупштина града Враћа је донела Одлуку о изменама и допунама Одлуке о комуналном уређењу града Враћа („Службени гласник града Враћа“, број 37/18), којом, по налажењу Суда, оспорена одредба става 3. члана 2. Одлуке у садржинском смислу није суштински измењена и нису отклоњени разлози због којих је тражена интервенција Уставног суда, те је Суд, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), наставио поступак и као оспорену разматрао одредбу члана 2. став 3. важеће Одлуке о комуналном уређењу града Враћа („Службени гласник града Враћа“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17, 18/17, 37/18, и 36/20). Имајући у виду да је одредба члана 2. став 1. Одлуке, којом су одређене врсте јавних површина, у директној правној и логичној вези са оспореном одредбом члана 2. став 3. Одлуке, Уставни суд је нашао да је потребно извршити оцену законитости и одредбе става 1. наведеног члана Одлуке.

Поводом поднете иницијативе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, Решењем од 9. децембра 2021. године покренуо поступак за утврђивање незаконитости одредаба члана 2. ст. 1. и 3. Одлуке о комуналном уређењу града Враћа („Службени гласник града

Врања“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17, 18/17, 37/18, и 36/20), јер су се за Суд као спорна поставила следећа уставноправна питања:

- да ли је Скупштина града Врања прекорачила овлашћење из Закона о комуналним делатностима да пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење, када је одредбом члана 2. став 1. Одлуке о комуналном уређењу града Врања одредила врсте јавних површина, с обзиром на то да ни Закон о комуналним делатностима ни Закон о планирању и изградњи не садржи овлашћење јединице локалне самоуправе да одреди појам и врсте јавних површина;

- да ли је Скупштина града Врања, одредбом члана 2. став 3. Одлуке о комуналном уређењу града Врања, могла проширити значење појма јавне површине, одређено Законом о планирању и изградњи, на „површине у јавном коришћењу“;

- да ли је значење појма „површина у јавном коришћењу“, одређено чланом 2. став 3. Одлуке, у складу са одредбом члана 2. став 1. тачка б) Закона о планирању и изградњи, каји јасно дефинише јавне површине као површине чија је јавна намена одређена планским документом за изградњу или уређење објеката за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, у складу са посебним законом (улице, тргови, паркови и сл.), односно да ли се подзаконским актом јединице локалне самоуправе може одредити појам „површина у јавном коришћењу“.

На Решење о покретању поступка за утврђивање незаконитости одредаба члана 2. ст. 1. и 3. Одлуке одговор је, 19. јануара 2022. године, доставила Скупштина града Врања. У одговору се наводи да Скупштина града Врања није прекорачила овлашћење када је одредбом члана 2. став 1. Одлуке одредила врсте јавних површина, нити је проширила појам јавне површине, већ је „применила члан 2. став 1. тачка 20в) Закона о планирању и изградњи којим је одређено да је „стамбени блок“ заокружена просторна целина у грађевинском подручју насељеног места, правилног геометријског облика са претежном стамбеном наменом (по правилу вишепородично становање), оивичен је јавним саобраћајним површинама, а унутар блока се формирају интерне саобраћајнице, колско-пешачке стазе, слободне и зелене површине у јавном коришћењу“.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да се Одлуком о комуналном уређењу града Врања („Службени гласник града Врања“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17, 18/17, 37/18, и 36/20) утврђују услови и начин одржавања и коришћења јавних и осталих површина и комуналних објеката, одржавање чистоће, уређење и одржавање зелених и рекреационих површина, заштита јавних и осталих површина и комуналних објеката, накнада за пружање услуга комуналних делатности, као и друга питања везана за опште комунално уређење града Врања (члан 1.).

Одредбама члана 2. Одлуке одређено је: да се под јавним површинама сматрају површине јавне намене, површине у јавном коришћењу и друге јавне површине, у складу са законом (став 1.); да је површина јавне намене простор одређен планским документом за уређење или изградњу објеката јавне намене или јавних површина за које је предвиђено утврђивање јавног интереса у складу са посебним законом (улице, тргови, паркови и др.) (став 2.); да је површина у јавном коришћењу простор који планским документом није предвиђен као површина јавне намене, а доступна је већем броју грађана (став 3.); да су остале површине неизграђено грађевинско земљиште, пољопривредно и друго земљиште које није обухваћено ставом 2. и 3. овог члана (став 4.).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), који је основ доношења оспореног општег акта, дефинисани су појам и врсте комуналних делатности и уређени општи услови и начин њиховог обављања. Полазећи од Уставом Републике Србије утврђене надлежности општине да преко својих органа, у складу са законом, поред осталог, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1.), одредбама члана 4. Закона предвиђено је: да јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом, обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и да уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој (став 1.); да се комуналним објектима, у смислу става 1. овог члана, сматрају грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, сама постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за пружање комуналних услуга корисницима, као и уређено грађевинско земљиште и добра у општој употреби која се користе за обављање комуналне делатности (став 2.); да јединица локалне самоуправе уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (уводна реченица става 3.); да ради коришћења, чувања и одржавања средстава за обављање комуналних делатности, одржавања чистоће и заштите животне средине, опште уређености насеља, спољног изгледа објекта и уређености површина, јединица локалне самоуправе може да пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење (став 4.).

### III

Из наведених одредаба Закона о комуналним делатностима следи да је јединица локалне самоуправе надлежна да се стара о комуналном реду на својој територији и да својим актом пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење у циљу одржавања чистоће и заштите животне средине, чувања и одржавања опште уређености насеља, спољњег изгледа објеката и уређености површина на својој територији. Дакле, да би ефикасније обезбедила комунални ред и урбану дисциплину која

је од виталног интереса за све грађане, као и ради, поред осталог, уређености свих површина на својој територији (без обзира на намену тих површина, тј. да ли се ради о површинама јавне или остале намене), јединица локалне самоуправе ће својим актом прописати услове одржавања комуналног реда, као и мере за њихово спровођење.

С обзиром на то да Законом о комуналним делатностима није одређен појам „површине“, као ни „јавне површине“, у смислу тог закона, Уставни суд налази да је, у сагледавању спорног питања које се покреће у овом предмету, неопходно имати у виду и одредбе Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон, 9/20 и 52/21) којима су, поред осталог, уређени услови и начин организације, уређења и коришћења простора. Сагласно наведеном, Суд је пошао од одредаба члана 2. став 1. Закона којима је одређено да је „намена земљишта“ начин коришћења земљишта одређен планским документом (тачка 4)), а да је „површина јавне намене“ простор одређен планским документом за уређење или изградњу објеката јавне намене или јавних површина за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, у складу са посебним законом (улице, тргови, паркови и др.) (тачка 6)). Из цитираних одредаба Закона произлази да је „јавна површина“ простор одређен планским документом за изградњу или уређење објеката за које је предвиђено утврђивање јавног интереса, у складу са посебним законом (улице, тргови, паркови и сл.). Такође, сагласно наведеним законским одредбама, земљиште се користи на начин одређен планским документом у зависности од његове планиране намене (површине јавне намене су у јавном коришћењу).

Сагласно Закону о планирању и изградњи, планским документима, просторним и урбанистичким плановима јединице локалне самоуправе, које доноси скупштина јединице локалне самоуправе, одређује се планирана намена простора, односно претежна или детаљна намена земљишта (чл. 10. – 28.). Из наведеног следи да је јединица локалне самоуправе овлашћена да искључиво својим планским документом одреди намену земљишта – површина на својој територији, односно да одреди које ће конкретно површине бити јавне намене, тј. за уређење или изградњу објеката јавне намене или за уређење или изградњу јавних површина, а које површине ће бити остале (друге) намене.

Уставни суд, такође, налази да Закон о комуналним делатностима, као ни Закон о планирању и изградњи не дају овлашћење јединици локалне самоуправе да својим актом одреди појам и врсте јавних површина. Имајући у виду да је законодавац, одредбом члана 2. став 1. тачка 6) Закона о планирању и изградњи, одредио које површине јесу површине јавне намене и навео само неке најтипичније јавне површине, попут улица, тргова, паркова, то, по налажењу Суда, јединица локалне самоуправе може својим актом (нпр. одлуком којом прописује услове одржавања комуналног реда) само да наведе који се конкретно простор на њеној територији, одређен планским документом сагласно Законом прописаним критеријумима, сматра површином јавне намене, односно јавном површином.

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да је Скупштина града Врања, позивајући се на овлашћење из Закона о комуналним делатностима да пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење, донела Одлуку о комуналном уређењу града Врања, којом је уредила услове и начин одржавања и коришћења јавних и осталих површина и комуналних објеката, одржавања чистоће, уређења и одржавања зелених и рекреационих површина, заштите јавних и осталих површина, као и друга питања везана за опште комунално уређење града Врања.

Међутим, увидом у садржину одредаба члана 2. Одлуке о комуналном уређењу града Врања, Уставни суд налази да је Скупштина града Врања, ставом 1. наведеног члана Одлуке, уредила појам и врсте јавних површина тако што је одредила да се под јавним површинама сматрају површине јавне намене, површине у јавном коришћењу и друге јавне површине. Одредбом става 2. наведеног члана Одлуке Скупштина града Врања је преузела одредбу члана 2. став 1. тачка б) Закона о планирању и изградњи, којом је одређен појам „површина јавне намене“, док је ставом 3. истог члана Одлуке одредила да су „површине у јавном коришћењу“, као врста јавних површина, простор који планским документом није предвиђен као површина јавне намене, а доступан је већем броју грађана.

С тим у вези, Уставни суд најпре указује да преузимање законских одредаба у акт ниже правне снаге не чини само по себи оспорени акт незаконитим, уколико је преузимање извршено на начин да се не врше промене у тексту преузете одредбе, што је случај са одредбом става 2. члана 2. Одлуке о комуналном уређењу града Врања, односно уколико је одредба која се преузима тако формулисана да се из ње јасно види да су одређена питања и односи изворно уређени законом, а не подзаконским актом који је донет за његово извршавање. Међутим, одредбама ст. 1. и 3. истог члана Одлуке, Скупштина града Врања, по налажењу Суда, није преузела законску одредбу на наведени начин, већ је одредила појам јавне површине на другачији начин од оног који је Законом о планирању и изградњи одређен, тако што је проширила значење овог појма на површине које „немају јавну намену одређену планским документом, а доступне су већем броју грађана“.

У вези свега изнетог, а на основу наведених законских норми, Уставни суд је оценио да Скупштина града Врања није била овлашћена да својим актом одреди појам и врсте јавних површина. Такође, поред тога што није била овлашћена да одреди појам и врсте јавних површина, на начин како је одређено одредбом члана 2. став 1. Одлуке о комуналном уређењу града Врања, Скупштина града Врања није имала овлашћење да прошири значење овог појма на „површине у јавном коришћењу“ (као врсту јавних површина) и чланом 2. став 3. Одлуке одреди да је то простор који нема планом одређену јавну намену, а доступан је већем броју грађана. Тако одређено значење „површине у јавном коришћењу“ не може се довести у везу са Законом о планирању и изградњи прописаним значењем израза „јавна површина“, који јасно дефинише да је искључива намена тих површина јавна, и као таква мора бити одређена планским документом за уређење или изградњу

улица, тргова, паркова и др, за које се утврђује јавни интерес, у складу са посебним законом.

Такође, по оцени Суда, одредба члана 2. став 3. Одлуке не може се довести у везу ни са одредбом тачке 20в) члана 2. Закона о планирању и изградњи, односно са јавним саобраћајним површинама којима је оивичен стамбени блок, и унутар блока формираним интерним саобраћајницама, колско-пешачким стазама и зеленим површинама у јавном коришћењу (део прве реченице наведене одредбе Закона), која је, како тврди доносилац оспореног акта, „примењена у одређивању површине у јавном коришћењу, као врсте јавних површина“. Ово стога јер наведеном одредбом Закона није одређена „нека друга“ јавна површина, од оне дефинисане тачком б) истог члана Закона, већ је одређено значење израза „стамбени блок“ и наведене површине око и унутар блока које су у јавном коришћењу, што, сагласно одредби члана 2. став 1. тачка 4) Закона, одређује њихову јавну намену одређену планским документом.

#### IV

На основу свега наведеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 2. ст. 1. и 3. Одлуке о комуналном уређењу града Враћа („Службени гласник града Враћа“, бр. 18/15-пречишћен текст, 21/15, 40/16, 2/17-др. одлука, 8/17, 18/17, 37/18, и 36/20) нису у сагласности са законом.

Полазећи од свега изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 2. ст. 1. и 3. Одлуке наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-199/2018 од 27. априла 2022. године („Службени гласник РС“, број 57/22)

**Одлука о управљању гробљима и сахрањивању**  
**(„Службени лист општине Инђија“, бр. 2/14, 5/14, 21/16 и 25/19)**  
**- одредбе члана 2, члана 3. став 2. тачка б. и члана 4.**

У вези са предметом оспоравања овом иницијативом, Уставни суд указује да скупштина јединице локалне самоуправе може да оснује јавно предузеће за обављање комуналне делатности управљања гробљима и сахрањивања на њеној територији, сагласно овлашћењу из члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима и члана 3. став 1. Закона о јавним предузећима, а уколико није основала јавно предузеће за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање може обављање ове делатности поверити другом јавном предузећу, привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту, уз обавезу да се у поступку поверавања обављања наведене комуналне делатности руководи наче-

лима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине. Такође, уколико постоје гробља на територији јединице локалне самоуправе која су у својини цркве или верске заједнице, скупштина јединице локалне самоуправе може донети одлуку о поверавању послова сахрањивања, уређивања и одржавања ових гробља само уз сагласност те цркве или верске заједнице.

Имајући у виду да је за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање на својој територији Скупштина општине Инђија, сагласно законском овлашћењу да уређује начин обављања комуналних делатности, основала Јавно комунално предузеће (оспорени члан 4. Одлуке), а да није поверила обављање ове делатности наведеном Јавном предузећу, како то иницијатор погрешно сматра, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи иницијативе о несагласности одредаба члана 3. став 2. тачка б. и члана 4. Одлуке са одредбом члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима. Како је законитост одредаба члана 2. Одлуке, којима је одређена комунална делатност управљање гробљима и сахрањивање и комуналне услуге уређивање и одржавања гробља, оспорена само из разлога што су ове одредбе у правној вези са оспореним чланом 4. Одлуке у односу на који је Уставни суд одбацио иницијативу, Суд је одбацио поднету иницијативу и у односу на оспорени члан 2. Одлуке.

Полазећи од свега утврђеног у спроведеном поступку, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 2, члана 3. став 2. тачка б. и члана 4. Одлуке, па је одбацио иницијативу.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, захтев подносиоца иницијативе за обуставу извршења појединачних аката или радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Одлуке, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 2, члана 3. став 2. тачка б. и члана 4. Одлуке о управљању гробљима и сахрањивању („Службени лист општине Инђија“, бр. 2/14, 5/14, 21/16 и 25/19).

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

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 2. до 4. Одлуке о обављању комуналне делатности управљање гробљима и погребне услуге („Службени лист општине Инђија“,

бр. 2/14, 5/14, 21/16 и 25/19). Позивајући се на одредбе чл. 2. и 9. Закона о комуналним делатностима и одредбе члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима, подносилац иницијативе (Реформаторско хришћанска црквена општина Марадик) наводи да је оспореним одредбама Одлуке обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање поверено Јавно комуналном предузећу „Комуналац“, Инђија без сагласности црква у чијем су власништву гробља на којима се обавља ова комунална делатности, што је у супротности са одредбом члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима према којој је поверавање послова сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице могуће само уз сагласност те цркве или верске заједнице. Иницијатор наводи да се само погребне делатности, као врста комуналне делатности, не поверавају, док све остале послове управљања и уређивања гробља и сахрањивање општина може да повери само уз сагласност цркве, када је она власник гробља. У иницијативи се истиче да погребну делатност на земљишту верских заједница могу обављати за то регистрована предузећа која су закључила уговор са верским заједницама, али да Јавно комунално предузеће „Комуналац“, Инђија одбија да закључи уговор са иницијатором позивајући се на незакониту Одлуку општине Инђија. Из изложених разлога иницијатор је предложио да Уставни суд покрене поступак за оцену законитости, односно да својом одлуком утврди да су чл. 2. до 4. Одлуке о обављању комуналне делатности управљање гробљима и погребне услуге у супротности са чланом 9. Закона о комуналним делатностима. Иницијатор је такође предложио да Суд „нареди обуставу извршења свих појединачних аката и радњи које континуирано предузима ЈКП „Комуналац“, Инђија и општина Инђија, а ради уређивања и одржавања гробља, сахрањивања, наплата накнада за сахрањивање, накнада за одржавање гробног места и др.

## II

Скупштина општине Инђија је у одговору на наводе из иницијативе истакла следеће: да је основни текст Одлуке о обављању комуналне делатности управљање гробљима и погребне услуге донела 14. фебруара 2014. године, а да је Одлуком о изменама и допунама ове одлуке из 2019. године промењен назив оспорене Одлуке, тако да гласи: Одлука о управљању гробљима и сахрањивању; да комуналну делатност управљање гробљима и сахрањивање врши Јавно комунално предузеће „Комуналац“, Инђија које је основано за обављање ове комуналне делатности; да у време доношења основног текста оспорене Одлуке, Закон о комуналним делатностима није садржао одредбу да јединице локалне самоуправе не могу донети одлуку о поверавању послова сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице, без сагласности те цркве или верске заједнице; да је приликом израде нацрта Одлуке о изменама и допунама Одлуке из 2019. године од Јавно комуналног предузећа „Комуналац“, Инђија добијен податак о гробљима из оспореног члана 3. Одлуке на којима се врши сахрањивање, из разлога што је ово комунално предузеће „већ



вршило ову комуналну делатност на територији општине“; да је у току поступак прибављања сагласности за гробља која су у својини цркве или верске заједнице на територији општине Инђија на којима комуналну делатност врши поменуто јавно предузеће, те да ће и иницијатор имати прилику да се изјасни о давању сагласности.

### III

Оспорену Одлуку о управљању гробљима и сахрањивању („Службени лист општине Инђија“, бр. 2/14, 5/14, 21/16 и 25/19), коју је иницијатор погрешно означио као „Одлука о обављању комуналне делатности управљање гробљима и погребне услуге“, донела је, 14. фебруара 2014. године, Скупштина општине Инђија на основу, поред осталог, одредбе члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11). Одлуком се уређују начин и услови обављања комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање на територији општине Инђија, права и обавезе јавног комуналног предузећа које обавља комуналну делатност управљање гробљима и сахрањивање, права и обавезе корисника, односно закупца гробног места и извођача занатских радова на гробљима, начин финансирања и вршења надзора над обављањем комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање (члан 1.).

Према одредбама оспореног члана 2. Одлуке, управљање гробљима и сахрањивање у смислу ове одлуке је: управљање и одржавање гробља; одржавање гробног места и наплата накнаде за одржавање гробног места; обезбеђивање, давање у закуп и продаја уређених гробних места; покопавање и ексхумација посмртних остатака, кремирање и остављање пепела покојника; одржавање објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела, розаријум, колумбаријум, крематоријум), одржавање пасивних гробаља и спомен обележја (став 1.), а уређивање и одржавање гробља, у смислу ове одлуке, обухвата: изградњу и одржавање гробних поља и парцела унутар којих се налазе гробна места, изградњу и одржавање саобраћајних површина, изградњу и одржавање инсталација, објеката и уређаја, подизање и одржавање зеленила, одржавање чистоће, уклањање снега и леда, одржавање реда на гробљима, као и друге послове који су у вези са уређивањем и одржавањем гробља и пружањем погребних услуга (став 2.).

Одредбом члана 3. став 1. Одлуке прописано је да је гробље земљиште које је одговарајућим планским актом или посебном одлуком Скупштине општине одређено за сахрањивање умрлих, а оспореном одредбом став 2. тачка 6. наведеног члана Одлуке прописано је да су гробља на територији општине Инђија, у смислу ове одлуке, гробља у Марадику (Православно, Католичко и Калвинско).

Према одредбама оспореног члана 4. Одлуке, вршилац комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање мора испуњавати минималне услове предвиђене Уредбом о начину и условима за отпочињање обављања комуналне делатности („Службени гласник РС“, бр. 13/18, 66/18 и 51/19) (став 1.), послове из члана 2. ове одлуке обавља Јавно комунално предузеће

„Комуналац“, Инђија, које је основано за обављање ове комуналне делатности (у даљем тексту: Предузеће) (став 2.).

#### IV

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18) одређене су комуналне делатности и уређени општи услови и начин њиховог обављања (члан 1.). Одредбама члана 2. ст. 2. и 3. Закона, управљање гробљима и сахрањивање (тачка б)) и погребна делатност (тачка ба)) одређени су као комуналне делатности од општег интереса. Према одредби члана 3. тачка б) Закона, комунална делатност управљање гробљима и сахрањивање је: управљање и одржавање гробља; одржавање гробног места и наплата накнаде за одржавање гробног места; обезбеђивање, давање у закуп и продаја уређених гробних места; покопавање и екхумација посмртних остатака, кремирање и остављање пепела покојника; одржавање објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела, розаријум, колумбаријум, крематоријум); одржавање пасивних гробаља и спомен-обележја, а одредбом тачке ба) овог члана Закона одређена је и погребна делатност, као посебна комунална делатност.

Сагласно одредби члана 5. став 1. Закона комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Према члану 6. закона, јединица локалне самоуправе је дужна да се у поступку поверавања обављања комуналних делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине. Чланом 9. Закона одређено је да се под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе (став 1.), да се изузетно од става 1. овог члана, комуналне делатности из члана 2. став 3. тачка ба) овог закона не поверавају (погребне делатности), већ их могу обављати сви привредни субјекти који испуњавају прописане услове (став 2.), да се поверавање обављања комуналне делатности врши на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће (став 3.), да јединица локалне самоуправе не може донети одлуку о поверавању послова сахрањивања, уређивања и одржавања гробља које је у својини цркве или верске заједнице, без сагласности те цркве или верске заједнице (став 6.). Одредбом члана 13. став 1. Закона прописано је да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне

делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају.

За оцену законитости оспорених одредаба Одлуке потребно је, према мишљењу Уставног суда, имати у виду и одредбе Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 15/16 и 88/19) којима је прописано да се овим законом уређује правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, а нарочито оснивање, пословање, управљање, имовина и друга питања од значаја за њихов положај (члан 1.). Одредбом члана 2. став 1. Закона одређене су делатности од општег интереса, у смислу овог закона, а ставом 2. овог члана Закона је прописано да делатности у смислу става 1. овог члана јесу и комуналне делатности, као и друге делатности одређене законом као делатности од општег интереса. Сагласно одредбама члана 3. Закона, јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: јавно предузеће) (став 1.), а поред јавног предузећа, делатност од општег интереса може да обавља и: 1) друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво (у даљем тексту: друштво капитала) чији је једини власник јавно предузеће; 2) друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала; 3) друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности (став 2.).

## V

Из наведеног, према схватању Уставног суда, произлази да скупштина јединице локалне самоуправе може да оснује јавно предузеће за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање на њеној територији, сагласно овлашћењу из члана 13. став 1. Закона о комуналним делатностима и члана 3. став 1. Закона о јавним предузећима. Уколико није основала јавно предузеће за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање, скупштина јединице локалне самоуправе може (на основу своје одлуке и уговора о поверавању) обављање ове делатности поверити другом јавном предузећу, привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту, уз обавезу да се у поступку поверавања обављања наведене комуналне делатности руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине. Такође, уколико постоје гробља на територији јединице локалне самоуправе која су у својини цркве или верске заједнице, скупштина јединице локалне самоуправе може донети одлуку о поверавању послова сахрањивања, уређивања и одржавања ових гробља само уз сагласност те цркве или верске заједнице.

Имајући у виду да је за обављање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање на својој територији Скупштина општине Инђија, сагласно законском овлашћењу да уређује начин обављања комуналних делатности, основала Јавно комунално предузеће „Комуналац“, Инђија

(оспорени члан 4. Одлуке), а да није поверила обављање ове делатности наведеном јавном предузећу, како то иницијатор погрешно сматра, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи из иницијативе о несагласности одредаба члана 3. став 2. тачка 6. и члана 4. Одлуке са одредбом члана 9. став 6. Закона о комуналним делатностима.

Како је законитост одредаба члана 2. Одлуке, којима је одређена комунална делатност управљање гробљима и сахрањивање и комуналне услуге уређивање и одржавање гробља, оспорена само из разлога што су ове одредбе Одлуке у правној вези са оспореним чланом 4. Одлуке, у односу на кога је Уставни суд одбацио иницијативу, Суд је, из већ изложених разлога, одбацио поднету иницијативу и у односу на оспорени члан 2. Одлуке.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 2, члана 3. став 2. тачка 6. и члана 4. Одлуке па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио иницијативу и решио као у тачки 1. изреке.

## VI

Оспоравајући законитост одредаба чл. 2. до 4. Одлуке, иницијатор се позвао и на одредбе члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС“, бр. 20/77 и 24/85 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/05, 120/12-Одлука УС и 84/13-Одлука УС), иако је утврђивање незаконитости оспорених одредаба Одлуке тражио само у односу на члан 9. Закона о комуналним делатностима. С тим у вези, Уставни суд указује да је Закон о сахрањивању и гробљима, који је Скупштина Социјалистичке Републике Србије донела 20. маја 1977. године, ступио на снагу 29. маја 1977. године. Овим законом су, како то стоји и у његовом члану 1, уређена основна начела у вези са, поред осталог, сахрањивањем умрлих које се врши на начин утврђен прописом скупштине општине, донетим у складу са начелима овог закона и другим прописима који се односе на сахрањивање и гробља. Оспорени Закон је донет на основу Устава Социјалистичке Републике Србије од 1974. године, није усаглашаван ни са Уставом Републике Србије од 1990. године, нити са Уставом из 2006. године. Све измене и допуне Закона учињене након 1977. године, односиле су се искључиво на висину новчаних казни за прекршаје прописане овим законом. Одредбама члана 6. Закона прописано је да послове погребне делатности и уређивања и одржавања гробља врше организације удруженог рада којима је скупштина општине поверила вршење ових послова (став 1.) и да уређивање и одржавање гробља скупштина општине може поверити и месној заједници (став 2.). Из наведеног произлази да и након две промене уставног система и промене закона којима су постављени основи за другачије схватање и уређивање комуналне делатности управљање гробљима и сахрањивање, члан 6. Закона и даље садржи појам „организација удруженог рада“ са садржином коју је овај појам могао имати у време доношења овог закона, на основу

тада важећег Устава из 1974. године и, у том смислу, прописује и основно начело у вези са поверавањем обављања наведене комуналне делатности које одступа од концепта поверавања ове делатности који је установљен чланом 9. Закона о комуналним делатностима. С тим у вези, Уставни суд сматра да очигледна анахроност одредаба члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима која их чини непрецизним и нејасним доводи до тога да ова законска одредба не задовољава основне захтеве уставног начела владавине права и у њему садржаног захтева правне сигурности, односно уставног начела јединства правног поретка. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да позивање иницијатора на одредбе члана 6. Закона о сахрањивању и гробљима не може бити од релевантног утицаја на другачије решавање ове уставно-правне ствари.

## VII

С обзиром на то да је Уставни суд донео коначну одлуку, захтев подносиоца иницијативе за обуставу извршења појединачних аката или радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Одлуке, Суд је одбацио на основу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду и решио као у тачки 2. изреке.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење ГУо-19/2021 од 19. маја 2022. године

### Одлука о комуналном реду

(„Службени лист града Београда“, бр. 10/11, 60/12, 51/14, 92/14, 2/15, 11/15, 61/15, 75/16, 19/17, 50/18, 92/18, 118/18, 26/19, 52/19, 60/19, 17/20, 89/20 и 106/20 (138/20 и 152/20)).

- одредбе члана 23. став 1. тач. 2. и 3;  
део одредбе члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1.

и

### Одлука о комуналној милицији

(„Службени лист града Београда“, број 101/19)

- одредбе чл. 10. и 11.

Одредбама члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке о комуналном реду Скупштина града Београда је, сагласно овлашћењу из члана 4. Закона о комуналним делатностима, прописала комунални ред на територији града Београда и мере за његово спровођење и, у складу са обавезом да се стара о одржавању комуналног реда, прописала одређене забране, односно забранила одређено понашање грађана у циљу заштите наменског коришћења површина јавне намене и површина у јавном коришћењу. По налажењу Уставног суда, радње које се забрањују оспореним тач. 2.

и 3. члана 23. Одлуке, односно заустављање, паркирање или остављање возила којима се омета коришћење улице или другог општинског пута, коришћење пешачке комуникације, прилаз објектима, коришћење противпожарног пута, колског пролаза између стамбених зграда, интерне саобраћајнице, нису радње „које се односе на контролу саобраћаја, која се искључиво уређује Законом о безбедности саобраћаја на путевима“, како то тврди иницијатор, већ радње које се, као услов одржавања комуналног реда, забрањују у циљу заштите површина јавне намене. Како је уређивање услова одржавања комуналног реда и мера за његово спровођење законско овлашћење јединице локалне самоуправе, то је Уставни суд као неприхватљиве оценио наводе иницијатора да је Скупштина града Београда приликом доношења оспорене одредбе члана 23. Одлуке изашла из своје надлежности, те да оспореним одредбама Одлуке није доведен у питање уставни принцип из члана 195. став 2. Устава по коме сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Како изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке, иницијатива је одбачена.

Разматрајући основаност навода друге иницијативе да одредба члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1. у делу који гласи: „делу тротоара који није обележен за паркирање“ Одлуке о комуналном реду није у сагласности са чланом 66. став 1. тачка 13) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, јер се „дозвољава паркирање на тротоару само на обележеним местима, а Закон дозвољава паркирање на тротоару и ван обележеног места...“, Уставни суд указује да се оспореном одредбом Одлуке одређује да се комунални ред на територији града Београда нарушава тиме што се заустављањем, паркирањем или остављањем возила на делу тротоара где није дозвољено паркирање, омета коришћење улице, или другог општинског пута, а да је сагласно наведеним законским одредбама заустављање и паркирање возила на тротоару дозвољено само ако се кумулативно испуне Законом прописана оба услова, тј. ако је саобраћајном сигнализацијом (систем средстава, уређаја и ознака за регулисање и вођење саобраћаја) обележено место за паркирање и ако је возило паркирано тако да остане пролаз за пешаке одређене ширине. Како из наведеног следи да се тврдње иницијатора заснивају на погрешном схватању да Закон о безбедности саобраћаја на путевима дозвољава заустављање и паркирање и на необележеном делу тротоара, Уставни суд је поднету иницијативу оценио као очигледно неосновану, те је исту одбацио.

Кад су у питању наводи иницијативе којима се оспорава законитост одредаба члана 10. Одлуке о комуналној милицији у односу на одредбе Закона о безбедности саобраћаја на путевима, Уставни суд је пошао од одредаба члана 278. наведеног Закона, према којима када приликом остваривања надзора и контроле паркирања, послове уклањања, премештања возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила предузима комунална милиција, јединица локалне самоуправе

има овлашћење да пропише услове за обављање тих послова, у складу са прописима који уређују ова питања за поступање полицијског службеника, те да су све радње које су овлашћена лица (полицијски службеник и комунални милиционар) дужна да спроведу када затекну возило паркирано или заустављено супротно одредбама Закона прописане чланом 296. Закона. Како из наведених законских одредаба произлази да је комунална милиција овлашћена да, ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају и омогућавања одвијања саобраћаја, приликом надзора и контроле паркирања налаже и предузима посебне мере уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, на начин, по поступку и под условима прописаном одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима и актом јединице локалне самоуправе, то су, по налажењу Уставног суда, неприхватљиви наводи иницијативе „да је Скупштина града Београда прекорачила законска овлашћења, јер кретање, заустављање и контрола возила и возача на тротоару, који је саобраћајна површина, спада искључиво у надлежност саобраћајне полиције, а не комуналне милиције“. Разматрајући наводе за оспоравање законитости одредаба члана 11. Одлуке о комуналној милицији, Уставни суд је пошао од одредаба Закона о комуналној милицији, према којима, поред осталих наведених овлашћења (упозорење, усмено наређење, провера идентитета, довођење, заустављање и преглед лица, предмета и возила, привремено одузимање предмета, аудио и видео снимање, употреба средстава принуде, прикупљање обавештења и друга овлашћења у складу са законом), комунални милиционер може, када је за то овлашћен законом, другим прописом и општим актом јединице локалне самоуправе, издати прекршајни налог. Како је Законом о прекршајима изричито прописано да се прекршаји могу прописивати и одлуком скупштине града Београда, која може прописивати прекршајне казне и заштитне мере за повреду прописа које доноси у оквиру своје надлежности утврђене Уставом и законом, то следи да се одлуком Скупштине града Београда, којом се уређује комунални ред, могу прописати прекршаји за повреде одговарајућих одредаба тог акта, а како се, сагласно члану 168. Закона о прекршајима, прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу (као што је то предвиђено оспореном Одлуком), то је неприхватљив навод иницијативе „да комунални милиционер нема надлежност да издаје прекршајни налог“. С обзиром на ово и налажење Суда да оспореним одредбама Одлуке о комуналној милицији није доведен у питање принцип из члана 195. став 2. Устава по коме сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 10. и 11. Одлуке о комуналној милицији, чиме су се стекли услови за одбачај иницијативе и у овом делу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке о комуналном реду („Службени лист града Београда“, бр. 10/11, 60/12, 51/14, 92/14, 2/15, 11/15, 61/15, 75/16, 19/17, 50/18, 92/18, 118/18, 26/19, 52/19, 60/19, 17/20, 89/20 и 106/20).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1. у делу који гласи: „делу тротоара који није обележен за паркирање“ Одлуке о комуналном реду („Службени лист града Београда“, бр. 10/11, 60/12, 51/14, 92/14, 2/15, 11/15, 61/15, 75/16, 19/17, 50/18, 92/18, 118/18, 26/19, 52/19, 60/19, 17/20, 89/20, 106/20, 138/20 и 152/20).

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 10. и 11. Одлуке о комуналној милицији („Службени лист града Београда“, број 101/19).

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке из тачке 1. изреке и одредаба чл. 10. и 11. Одлуке из тачке 3. изреке, и иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1. Одлуке из тачке 2. изреке.

Подносилац прве иницијативе сматра да су одредбе чл. 10. и 11. Одлуке о комуналној милицији и одредбе члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке о комуналном реду у супротности са одредбом члана 195. став 2. Устава Републике Србије и одредбама чл. 62. и 66, члана 278. ст. 2. и 3, чл. 300. и 301. Закона о безбедности саобраћаја на путевима и одредбом члана 30. став 3. тачка 6. Закона о полицији. По схватању иницијатора, „радње одређене оспореним одредбама члана 23. Одлуке о комуналном реду, не представљају комунални ред и одржавање комуналног реда, већ радње које се односе на контролу саобраћаја“, чиме је Скупштина града Београда, „изашла из своје надлежности“. Иницијатор истиче „да кретање, заустављање и контрола возила и возача на тротоару, који је саобраћајна површина, спада искључиво у надлежност саобраћајне полиције, а не комуналне милиције“, те да се на овим површинама примењују „искључиво одредбе Закона о безбедности саобраћаја на путевима, а да надзор и контролу саобраћаја на путевима врши саобраћајна полиција у саставу Министарства унутрашњих послова“. Како је одредбама чл. 10. и 11. Одлуке о комуналној милицији, „ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја, установљена надлежност комуналне милиције да остварује надзор и контролу паркирања у јавном саобраћају и да издаје прекршајни налог,



везан за јавни саобраћај“, то су, по мишљењу иницијатора, оспорене одредбе Одлуке супротне наведеним одредбама Закона о безбедности саобраћаја, а „како се актима јединице локалне самоуправе не може прописати ништа што није у складу са законом, то су оспорене одредбе одлука у супротности и са одредбом члана 195. став 2. Устава“. Комунална милиција, по схватању иницијатора, има надлежност само за „паркирање на јавним површинама које нису предвиђене за саобраћај, нпр. зелене површине и посао комуналне милиције је одржавање комуналног реда, а не контрола и кажњавање за саобраћајне прекршаје“. Иницијатор истиче да једино саобраћајни полицајци имају овлашћење да предузимају посебне мере, да подносе захтев за покретање прекршајног поступка и изричу прекршајни налог, а сва друга лица која нису саобраћајни полицајци, могу једино да пријаве саобраћајне прекршаје саобраћајној полицији, али не и да кажњавају за исте, нити да подносе захтев за покретање прекршајног поступка.

У другој иницијативи се наводи да је одредаба члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1. у делу који гласи: „делу тротоара који није обележен за паркирање“ Одлуке о комуналном реду, у супротности са одредбом члана 66. став 1. тачка 13) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, која под извесним условима дозвољава паркирање на тротоару. По наводима иницијатора, „место обележено за паркирање по Одлуци је место фарбом означено као паркинг место, а не како Закон каже – дозвољено (регулисано) саобраћајном сигнализацијом“. Иницијатор тврди да се оспореном одредбом Одлуке која прописује да се може „паркирати само тамо где се врши наплата – на обележеним паркинг местима“, не спроводи смисао Закона о безбедности саобраћаја на путевима, односно мења се текст и смисао наведене Законске одредбе, која другачије одређује када је дозвољено паркирање на тротоару, те да „није свако паркирање на необележеном делу тротоара забрањено и такво да омета улицу, односно и коловозне траке и тротоар“.

## II

Скупштина града Београда је у одговору на наводе из иницијатива, поред осталог, истакла: да се разлози оспоравања одредбе члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1. Одлуке о комуналном реду заснивају на иницијаторовом погрешном схватању да „није свако паркирање на необележеном делу тротоара забрањено“, јер паркирање на тротоару је дозвољено само у складу са чланом 66. став 1. тачка 13) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, када су кумулативно испуњена оба услова из наведене одредбе Закона; да су оспореним одредбама члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке о комуналном реду прописане забране ради очувања комуналног реда и то у циљу заштите површина јавне намене и површина у јавном коришћењу, а одржавањем тог реда, поред осталог, сматра се и одржавање реда у области, односно питању улица, општинских и некатегорисаних путева и паркирања; да прописивање појединих забрањених радњи у оспореним одредбама Одлуке као радњи чијим извршењем се нарушава комунални ред, те да комунални ред и одржавање комуналног реда нису изједначени са контролом

саобраћаја; да сагласно члану 278. ст. 3. и 4. Закона мере уклањања и премештања возила, као и постављање уређаја којим се спречава одвожење возила, поред полицијског службеника, предузима и комунални милиционер; да су одредбе члана 10. Одлуке о комуналној милицији у складу са чланом 278. став 6. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, а да је члан 11. Одлуке сагласан члану 18. став 2. Закона о комуналној милицији по коме је комунални милиционер овлашћен да издаје прекршајни налог.

### III

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да је Скупштина града Београда, 11. априла 2011. године, донела Одлуку о комуналном реду којом се прописује комунални ред на територији града Београда и мере за његово спровођење (члан 1. став 1.). Комунални ред обухвата, поред осталог, општу уређеност насеља (члан 2. тачка 1.) која подразумева и уређеност површина јавне намене, површина у јавном коришћењу и осталих површина (члан 3.). Одредбама члана 23. Одлуке одређено је које се радње забрањују у циљу заштите површина јавне намене. Тако је оспореном тачком 2. наведеног члана Одлуке забрањено ометање коришћења улице или другог општинског пута заустављањем, паркирањем или остављањем возила нарочито на:

- делу тротоара који није обележен за паркирање, односно на паркиралишту изван границе обележених паркинг места; зони успореног саобраћаја, осим на обележеним местима за паркирање; месту на коме би се онемогућио или отежао приступ другом возилу ради паркирања или излазак возила са паркиралишта; колском улазу, односно излазу из зграде или дворишта и сл.;

- у пешачкој зони; тргу и пјациети; пешачком прелазу; пешачком острву; бициклическој стази; саобраћајној траци или трамвајској баштици намењеној искључиво за кретање возила јавног превоза путника;

- стајалишту јавног превоза или на другом делу пута на начин којим се омета коришћење стајалишта; такси стајалишту; делу јавне саобраћајне површине резервисане за постављање судова за одлагање смећа и сл.;

- улици у којој се крећу возила јавног превоза путника;

- и у другим случајевима када се заустављеним, паркираним и остављеним возилом омета коришћење улице и другог општинског пута, угрожава безбедност учесника у саобраћају, односно онемогућава одвијање саобраћаја.

Оспореном тачком 3) наведеног члана Одлуке забрањено је заустављање, паркирање или остављање возила којим се омета коришћење пешачке комуникације, прилаз објектима, коришћење противпожарног пута, колског пролаза између стамбених зграда, интерне саобраћајнице и слично.

Такође, комунално-милицијске и друге послове на одржавању комуналног реда уређеног овом одлуком и контролу примене Одлуке у складу са Законом о комуналној милицији и другим прописима, врши комунална милиција (члан 60. став 3.), која је овлашћена да предузима мере уклањања, односно премештања возила, као и постављање уређаја којим се спречава одвожење возила, ради спречавања угрожавања безбедности учесника

у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја (члан 62а став 1.). Када комунални милиционар установи повреду комуналног реда прописаног овом одлуком, поред овлашћења која су утврђена законом, овлашћен је да издаје прекршајни налог у складу са одредбама ове одлуке, подноси пријаву надлежном органу за учињено кривично дело и обавести други надлежни орган да предузме мере из своје надлежност (члан 63. став 2.). Поступање супротно забрани из члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 2. ове одлуке, одређено је као прекршај за који ће се лице које је извршило забрањену радњу казнити новчаном казном од 25.000,00 динара, а лице које је поступило супротно забрани из члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1, 3. и 5. и тачка 3. ове одлуке, казниће се новчаном казном од 5.000,00 динара (члан 64в став 1. тачка 2. и став 4. тачка 2.).

Оспореном Одлуком о комуналној милицији, коју је Скупштина града Београда, 12. новембра 2019. године, донела на основу чл. 4. и 7. Закона о комуналној милицији, ближе се одређују послови и овлашћења комуналне милиције утврђени законом чијим обављањем се обезбеђује извршавање надлежности Града Београда, као и облици и начин остваривања сарадње комуналне милиције са овлашћеним организацијама, вршиоцем комуналне делатности и инспекцијским службама.

Оспореним одредбама члана 10. Одлуке о комуналној милицији одређено је: да је, ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја, комунални милиционар овлашћен на предузимање мера уклањања, односно премештања возила, као и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила (став 1.); да мере и овлашћење из става 1. овог члана, комунални милиционар предузима, приликом остваривања надзора и контроле паркирања, када затекне возило паркирано или заустављено супротно одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима, односно када на путу, односно месту на коме је дозвољено заустављање и паркирање возила, затекне одбачено возило (став 2.); да када комунални милиционар уочи непрописно паркирано или заустављено возило, издаће возачу усмено наређење да одмах уклони возило под претњом принудног извршења, а када возач није присутан на лицу места доноси решење у писаној форми, којим налаже уклањање возила у року који не може бити краћи од једног минута (став 3.); да решење из става 3. овог члана комунални милиционар поставља на ветробранском стаклу возила или другом видном месту, и тиме се сматра да је исто уручено возачу (став 4.); да у случају када комунални милиционар уочи одбачено возило, поступиће у складу са одредбом ст. 3. и 4. овог члана, које се односе на непрописно паркирано или заустављено возило а када возач није затечен на лицу места (став 5.); да уколико возач, односно власник одбаченог возила у остављеном року прописаним законом не уклони, односно не премести возило, комунални милиционар издаће налог о уклањању возила (став 6.); да уклањање возила на територији града обавља вршилац комуналне делатности овлашћен за организацију функционисања, управљања и одржавања јавних паркиралишта (став 7.); да комунални милиционар издаје вршиоцу

комуналне делатности налог за постављање уређаја којима се спречава одвожење возила (блокирање возила) у случају када уочи непрописно паркирано возило које се из техничких разлога не може уклонити, а које угрожава безбедност учесника у саобраћају, односно онемогућава безбедно одвијање саобраћаја (став 8.); да уколико комунални милиционар открије прекршај путем видео надзора или фото-записа може, када за то постоје услови, да у електронској форми донесе решење, односно изда налог, у складу са законом (став 9.); да се на садржину решења, односно налога, на утврђивање места непрописног паркирања, односно заустављања возила, на поступак уклањања, премештања и блокирања возила, као и на штету насталу на возилу за време уклањања возила сходно примењују одредбе акта којим се ближе уређује начин вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима, као и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења (став 10.); да комунална милиција води евиденције о примени мера и овлашћења уклањања, односно премештања возила, као и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила приликом остваривања надзора и контроле паркирања на територији града сходно одредбама акта којим се ближе уређује начин вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима, као и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења (став 11.).

Оспореним одредбама члана 11. Одлуке одређено је: да комунални милиционар издаје прекршајни налог у складу са одредбама закона којим се уређују прекршаји (став 1.); да изузетно, када учинилац прекршаја није затечен на лицу места, комунални милиционар у складу са законом може применити овлашћење прикупљања обавештења, података и информација од лица за које се основано претпоставља да располаже истим у циљу откривања учиниоца прекршаја, као и да прибави потребне податке и информације у сарадњи са министарством надлежним за унутрашње послове (став 2.); да када комунални милиционар примењује овлашћење из претходног става усменим путем, о томе сачињава службену белешку у коју уписује о ком прекршају се ради, који подаци су неопходни да се прикупе о учиниоцу тог прекршаја, податке о учиниоцу прекршаја, идентификационе податке о лицу које даје обавештење, изјаву и потпис лица које је дало обавештење (став 3.); да лицима која поступи супротно ставу 2. овог члана комунални милиционар издаје прекршајни налог у складу са законом којим се уређује комунална милиција (став 4.).

Одлуком о изменама и допунама Одлуке о комуналној милицији („Службени лист града Београда“, број 83/22) нису измењене нити допуњене оспорене одредба чл. 10. и 11. Одлуке.

#### IV

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да су за оцену основаности навода иницијатора о незаконитости оспорених одредаба Одлуке о комуналном реду и Одлуке о комуналној милицији, релевантне одредбе следећих закона: Закона о комуналним делатностима, Закона о безбедности саобраћаја на путевима и Закона о комуналној милицији.

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), уређен је систем обављања комуналних делатности тако што су одређене комуналне делатности и уређени општи услови и начин њиховог обављања. Полазећи од Уставом утврђене надлежности општине да преко својих органа, у складу са законом, поред осталог, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1. Устава), одредбама члана 4. Закона предвиђено је: да јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом, обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и да уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој (став 1); да се комуналним објектима, у смислу става 1. овог члана, сматрају грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, сама постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за пружање комуналних услуга корисницима, као и уређено грађевинско земљиште и добра у општој употреби која се користе за обављање комуналне делатности (став 2.); да јединица локалне самоуправе уређује у складу са законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (уводна реченица става 3.); да ради коришћења, чувања и одржавања средстава за обављање комуналних делатности, одржавања чистоће и заштите животне средине, опште уређености насеља, спољног изгледа објекта и уређености површина, јединица локалне самоуправе може да пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење (став 4).

Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13-Одлука УС, 55/14, 96/15 и 9/16-Одлука УС, 24/18, 41/18, 41/18 – др. закон, 87/18, 23/19 и 128/20 – др. закон), у односу на који је, поред осталог, тражена оцена законитости оспорених одредаба одлука, уређују се, поред осталог, правила саобраћаја, понашање учесника у саобраћају, надлежности и одговорности субјеката безбедности саобраћаја, ограничења саобраћаја, саобраћајна сигнализација, посебне мере и овлашћења који се примењују у саобраћају на путу, као и друга питања која се односе на безбедност саобраћаја на путевима (у даљем тексту: безбедност саобраћаја) (члан 1. став 1.). Сагласно одредби члана 2. став 1. Закона, контролу и непосредно регулисање саобраћаја на путевима врши Министарство унутрашњих послова – Управа саобраћајне полиције и подручне полицијске управе. Одредбама члана 7. став 1. Закона одређено је: да је саобраћај кретање возила и лица на путевима, чије је понашање уређено у циљу његовог безбедног и несметаног одвијања (тачка 1)); да је пут изграђена, односно утврђена површина коју као саобраћајну површину могу да користе сви или одређени учесници у саобраћају, под условима одређеним законом и другим прописима (тачка 2)); да је тротоар посебно уређен део пута поред коловоза намењен првенствено за кретање пешака (тачка 21)); да је паркиралиште део пута намењен, уређен и означен првенствено за паркирање возила, који се састоји од једног или више паркинг места

(тачка 22)); да је паркинг место означени део паркиралишта искључиво намењен за паркирање једног возила (тачка 23)); да је саобраћајна сигнализација систем средстава, уређаја и ознака за регулисање и вођење саобраћаја (тачка 91)). Сагласно члану 66. став 1. тачка 13) Закона, возач не сме зауставити или паркирати возило на тротоару, осим ако је то дозвољено (регулисано) саобраћајном сигнализацијом, и ако на тротоару, када је возило паркирано, остане слободан пролаз за пешаке најмање ширине 1,60 метара, који не сме бити уз ивицу коловоза. Одредбама члана 278. став 1. Закона прописано је да се ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја предузимају посебне мере и овлашћења. Као посебне мере и овлашћења одређене су, поред осталих, уклањање, односно премештање возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила (став 2. тачка 12)), које, сагласно ставу 3. наведеног члана, налаже и предузима полицијски службеник приликом контроле саобраћаја. Ставом 4. наведеног члана Закона прописано је да мере и овлашћења из става 2. тачка 12) овог члана, налаже и предузима и комунални полицајац, приликом остваривања надзора и контроле паркирања, у складу са законом, подзаконским прописима и прописима јединице локалне самоуправе. Такође, ст. 5. и 6. истог члана Закона одређено је да у случају из става 4. овог члана јединица локалне самоуправе обављање послова уклањања, односно премештања возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила, може поверити овлашћеном правном лицу које је актом јединице локалне самоуправе основано за делатност организације функционисања, управљања и одржавања јавних паркиралишта, односно правном лицу или предузетнику којем је поверена ова делатност, као и да јединица локалне самоуправе прописује услове и начин обављања послова надзора и контроле паркирања, услове за обављање послова уклањања односно премештања возила као и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, када те послове предузима комунална полиција, у складу са прописима који уређују ова питања за поступање полицијског службеника.

Одредбама члана 296. Закона ближе је уређена посебна мера уклањања непрописно заустављених, односно паркираних возила тако што је, поред осталог, прописано: да уколико овлашћено лице из члана 278. ст. 3. и 4. овог закона у контроли саобраћаја затекне возило паркирано или заустављено супротно одредбама овог закона, наредиће возачу, уколико је присутан, да одмах уклони возило, под претњом принудног извршења (став 1.); да уколико возач није присутан у случају из става 1. овог члана, овлашћено лице из члана 278. ст. 3. и 4. овог закона ће донети решење у писаној форми којим ће наложити уклањање возила у року који не може бити краћи од једног минута, а примерак решења о налагању уклањања возила поставља се на видно место возила и тиме се сматра да је исто уручено возачу, а његово накнадно уклањање или уништење не утиче на ваљаност његове доставе (став 2.); уколико возач, у року одређеним решењем из става 2. овог члана, не уклони возило, овлашћено лице из члана 278. ст. 3. и 4. овог закона ће уклонити возило на за то одређено место, о трошку возача или власника,

односно корисника возила (став 5.); да ће овлашћено лице из члана 278. ст. 3. и 4. овог закона, односно запослени у органу јединице локалне самоуправе надлежан за послове саобраћаја, на начин предвиђен у претходним ставовима овог члана, поступити и када у контроли саобраћаја на путу, односно месту на коме је дозвољено заустављање и паркирање возила затекне одбачено возило (став 6.).

Законом о комуналној милицији („Службени гласник РС“, број 49/19) прописано је да се комунална милиција на територији општине, града и града Београда (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе) образује за законом одређене послове чијим обављањем се обезбеђује извршавање надлежности јединице локалне самоуправе у областима, односно питањима комуналне делатности, заштите животне средине, људи и добара и обезбеђује заштита и одржава ред у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и других јавних објеката, као и обезбеђује несметано обављање законом одређених послова из надлежности јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: послови комуналне милиције) (члан 1. став 1.). Сагласно члану 10. став 1. Закона послови комуналне милицију су: одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност (тачка 1)); вршење контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналне и других делатности из надлежности јединице локалне самоуправе (тачка 2)); остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима јединице локалне самоуправе (тачка 3)); заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за јединицу локалне самоуправе; (тачка 4)); подршка спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у јединици локалне самоуправе, очување добара и извршавање других задатака из надлежности јединице локалне самоуправе (тачка 5)); вршење контроле над применом закона којим се уређују државни симболи, осим у односу на државне органе, органе територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоце јавних овлашћења (тачка 6)); други послови, у складу са законом (тачка 7)). Ставом 2. наведеног члана Закона је прописано да је одржавање реда из става 1. тачка 1) овог члана, поред осталог, одржавање реда у областима улица, општинских и некатегорисаних путева, саобраћајних ознака и сигнализације и паркирања. Послови комуналне милиције, сагласно члану 11. Закона, обављају се организованим присуством комуналних милиционара на местима одржавања реда, предузимањем других превентивних мера и применом законом предвиђених овлашћења комуналне милиције. У обављању послова комуналне милиције, комунални милиционар има, сагласно члану 18. Закона, следећа овлашћења: упозорење, усмено наређење, провера идентитета, довођење, заустављање и преглед лица, предмета и возила, привремено одузимање предмета, аудио и видео снимање, употреба средстава принуде, прикупљање обавештења, друга овлашћења у складу са законом (став 1.); поред овлашћења из става 1. овог члана, комунални милиционар може, када је за то овлашћен законом, другим прописом

и општим актом јединице локалне самоуправе, издати прекршајни налог, поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело, поднети захтев за покретање прекршајног поступка и обавестити други надлежни орган да предузме мере из своје надлежности (став 2.); да када је законом овлашћен на доношење решења, комунални милиционар примењује одредбе закона о општем управном поступку или другог закона којим је овлашћен за доношење решења (став 3.).

Одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - Одлука УС, 91/19 – др. закон, 91/19 и 112/22 – Одлука УС) изричито је прописано да се прекршаји могу прописивати и одлуком скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда и да ови органи могу прописивати прекршајне казне и заштитне мере за повреду прописа које они доносе у оквиру своје надлежности утврђене Уставом и законом (члан 4.), а да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу (члан 168. став 1.) као и да ће овлашћени орган, односно овлашћено лице издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина: непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа; увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење; приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин (члан 169.).

## V

Разматрајући оспорене одредбе члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке о комуналном реду, у смислу навода и разлога подносиоца прве иницијативе, Уставни суд је пошао од наведених одредаба члана 4. Закона о комуналним делатностима, из којих произлази да је јединица локалне самоуправе надлежна да ради, поред осталог, одржавања чистоће и заштите животне средине, опште уређености насеља и уређености површина, пропише опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење. Сагласно наведеном законском овлашћењу, Скупштина града Београда је оспореном Одлуком прописала комунални ред на територији града Београда и мере за његово спровођење и, у складу са обавезом да се стара о одржавању комуналног реда, одредбама оспореног члана 23. Одлуке прописала одређене забране, односно забранила одређено понашање грађана у циљу заштите наменског коришћења површина јавне намене и површина у јавном коришћењу. По налажењу Уставног суда, радње које се забрањују оспореним тач. 2. и 3. члана 23. Одлуке, односно заустављање, паркирање или остављање возила којима се омета коришћење улице или другог општинског пута, коришћење пешачке комуникације, прилаз објектима, коришћење противпожарног пута, колског пролаза између стамбених зграда, интерне саобраћајнице, нису радње „које се односе на контролу саобраћаја, која се искључиво уређује Законом о безбедности саобраћаја на путевима“, како



то неосновано тврди иницијатор, већ радње које се, као услов одржавања комуналног реда, забрањују у циљу заштите површина јавне намене. Како је уређивање услова одржавања комуналног реда и мера за његово спровођење законско овлашћење јединице локалне самоуправе, то је Уставни суд као неприхватљиве оценио наводе иницијатора да је „Скупштина града Београда приликом доношења оспорене одредбе члана 23. Одлуке о комуналном реду, изашла из своје надлежности, јер прописане радње представљају радње које се односе на контролу саобраћаја“.

С обзиром на изнето, по налажењу Уставног суда, оспореним одредбама Одлуке није доведен у питање уставни принцип из члана 195. став 2. Устава по коме сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Сагласно наведеном, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 23. став 1. тач. 2. и 3. Одлуке о комуналном реду, па је, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио иницијативу и решио као у тачки 1. изреке.

## VI

Разматрајући основаност навода друге иницијативе да одредба члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1. у делу који гласи: „делу тротоара који није обележен за паркирање“ Одлуке о комуналном реду није у сагласности са чланом 66. став 1. тачка 13) Закона о безбедности саобраћаја на путевима, јер се „дозвољава паркирање на тротоару само на обележеним местима, а Закон дозвољава паркирање на тротоару и ван обележеног места и није свако паркирање на необележеном делу тротоара забрањено и такво да омета улицу“, Уставни суд најпре указује да се оспореном одредбом Одлуке одређује да се комунални ред на територији града Београда нарушава тиме што се заустављањем, паркирањем или остављањем возила на делу тротоара где није дозвољено паркирање, омета коришћење улице, или другог општинског пута. Такође, Суд налази да се наведеном одредбом Закона о безбедности саобраћаја на путевима забрањује возачу да заустави или паркира возило на тротоару, осим ако је то дозвољено (регулисано) саобраћајном сигнализацијом, и ако на тротоару, када је возило паркирано, остане слободан пролаз за пешаке најмање ширине 1,60 метара, који не сме бити уз ивицу коловоза. Дакле, сагласно наведеној законској норми, заустављање и паркирање возила на тротоару је дозвољено само ако се кумулативно испуне Законом прописана оба услова, тј. ако је саобраћајном сигнализацијом (систем средстава, уређаја и ознака за регулисање и вођење саобраћаја) обележено место за паркирање, при чему, када је возило паркирано, мора да остане пролаз за пешаке одређене ширине. Како из наведеног следи да се наводи иницијатора заснивају на погрешном схватању да Закон о безбедности саобраћаја на путевима дозвољава заустављање и паркирање и „на необележеном делу тротоара“, Уставни суд је поднету иницијативу оценио

као очигледно неосновану, те је исту одбацио сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, и закључио као у тачки 2. изреке.

## VII

Када су у питању наводи иницијативе којима се оспорава законитост одредаба члана 10. Одлуке о комуналној милицији, у односу на одредбе Закона о безбедности саобраћаја на путевима, Уставни суд је пошао од одредаба члана 278. наведеног Закона, сагласно којима посебне мере и овлашћења уклањања, односно премештања возила, као и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, које се предузимају ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја, поред полицијског службеника који их налаже и предузима приликом контроле саобраћаја, налаже и предузима и комунални милиционер приликом остваривања надзора и контроле паркирања. Када, приликом остваривања надзора и контроле паркирања, послове уклањања, премештања возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила предузима комунална милиција, јединица локалне самоуправе има овлашћење да, сагласно ставу б. наведеног члана Закона, пропише услове за обављање тих послова, у складу са прописима који уређују ова питања за поступање полицијског службеника. Дакле, сагласно наведеној законској норми, наведене посебне мере и овлашћења које се предузимају ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају и омогућавања одвијања саобраћаја, налаже и предузима и комунални милиционер приликом остваривања надзора и контроле паркирања, у складу са законом, подзаконским прописима и прописима јединице локалне самоуправе. Све радње које су овлашћена лица (полицијски службеник и комунални милиционер) дужна да спроведу у поступку налагања и предузимања посебних мера, када затекну возило паркирано или заустављено супротно одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима (од издавања налога возачу да уклони возило, доношења решења у писаној форми, до уклањања возила на одређено место), прописане су одредбама члана 296. Закона.

Како из наведених законских одредби произлази да је комунална милиција овлашћена да, ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају и омогућавања одвијања саобраћаја, приликом надзора и контроле паркирања налаже и предузима посебне мере уклањања, премештања возила и постављања уређаја којима се спречава одвожење возила, на начин, по поступку и под условима прописаном одредбама Закона о безбедности саобраћаја на путевима и актом јединице локалне самоуправе, то су, по налажењу Уставног суда, неприхватљиви наводи иницијативе „да је Скупштина града Београда прекорачила законска овлашћења, јер кретање, заустављање и контрола возила и возача на тротоару, који је саобраћајна површина, спада искључиво у надлежност саобраћајне полиције, а не комуналне милиције“.

Такође, разматрајући навод којим се оспорава законитост одредаба члана 11. Одлуке о комуналној милицији, да комунални милиционер нема надлежност да издаје прекршајни налог, Уставни суд је пошао од цитираних

одредаба Закона о комуналној милицији, према којима, поред овлашћења да врши упозорење, усмено наређење, провера идентитета, довођење, заустављање и преглед лица, предмета и возила, привремено одузимање предмета, аудио и видео снимање, употреба средстава принуде, прикупљање обавештења, друга овлашћења у складу са законом, комунални милиционер може, када је за то овлашћен законом, другим прописом и општим актом јединице локалне самоуправе, поред осталог, издати прекршајни налог. Како је Законом о прекршајима изричито прописано да се прекршаји могу прописивати и одлуком скупштине града Београда, која може прописивати прекршајне казне и заштитне мере за повреду прописа које доноси у оквиру своје надлежности утврђене Уставом и законом, то следи да се одлуком Скупштине града Београда, којом се уређује комунални ред, могу прописати прекршаји за повреде одговарајућих одредаба тог акта. Надаље, Уставни суд констатује да су одредбама члана 64в став 1. тачка 2. и став 4. тачка 2. Одлуке о комуналном реду прописани прекршаји за повреду одредаба члана 23. став 1. тачка 2. алинеја 1, 2, 3. и 5. и тачка 3. ове одлуке, за које су одређене само новчане казне у фиксном износу, а да је комунални милиционар овлашћен да, када установи повреду комуналног реда, изда прекршајни налог. Како се, сагласно члану 168. Закона о прекршајима, прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, то је, по оцени Уставног суда, неприхватљив навод иницијативе „да комунални милиционер нема надлежност да издаје прекршајни налог“.

Имајући у виду све изнето, Уставни суд налази да оспореним одредбама Одлуке о комуналној милицији није доведен у питање уставни принцип из члана 195. став 2. Устава по коме сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Сагласно наведеном, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 10. и 11. Одлуке о комуналној милицији, па је, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, одбацио иницијативе и решио као у тачки 3. изреке.

Решење ГУо-187/2020 од 24. новембра 2022. године

## Планирање и изградња

### Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца („Службени лист града Вршца“, број 3/20)

Испитујући законитост оспорене Одлуке, Уставни суд налази да је Скупштина града Вршца, на самој седници Скупштине, прихватањем амандмана којим се предлаже промена намене означене катастарске парцеле,

заправо извршила измену Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца, односно измену урбанистичког решења за простор Трга, које је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања Градске управе Града Вршца, као носилац израде измена планског документа, предложио и доставио Скупштини на усвајање. Имајући у виду да се измене и допуне планског документа обављају по поступку за израду планског документа прописаном Законом о планирању и изградњи, а да оспорени акт, и по наводима његовог доносиоца, није донет у поступку прописаном наведеним законом, Уставни суд констатује да Скупштина града Вршца не може мењати плански документ на самој седници Скупштине, тако што ће прихватањем амандмана изменити урбанистичко решење садржано у акту који је предложен Скупштини на усвајање, већ се мора спровести поступак који је Законом прописан за измене и допуне планског документа. Код овако спроведеног поступка израде и доношења оспореног Плана, Скупштина града Вршца је поступила супротно члану 51б Закона о планирању и изградњи. Наиме, без обзира на опште право одборника да подносе амандмане на предлоге општинских аката из надлежности скупштине и без обзира на право предлагача општег акта да прихвати предложени амандман, чиме он постаје саставни део предложеног општег акта, односно на право скупштине да се гласањем изјасни о поднетом амандману, измене планских докумената нису могуће без спровођења изричитог Законом прописаног поступка, јер би се у супротном, прихватањем, односно усвајањем амандмана који се односе на садржину планских решења, анулирала претходно спроведена законска процедура и избегло њено спровођење у односу на усвојену, другачију садржину планског документа.

Стога је Уставни суд утврдио да оспорена Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца није у сагласности са законом, одлучујући без доношења решења о покретању поступка, јер је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца („Службени лист града Вршца“, број 3/20) није у сагласности са законом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену законитости Одлуке наведене у изреци, из разлога што измена Плана детаљне регулације није извршена на начин и по поступку који је прописан Законом

о планирању и изградњи. У иницијативи се наводи да су изменама Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца, које су предложене Скупштини на усвајање, обухваћене парцеле број 9807/1 и 9807/2, и да је парцела 9807/1 предвиђена за јавну пешачку зону, а парцела 9807/2 је остала пословање. Надаље се наводи да је на сам дан заседања и одлучивања о изменама Плана, 14. фебруара 2020. године, група одборника поднела амандман Скупштини града Вршца, којим се мења намена парцеле број 9807/1 и један њен део одређује као грађевинско земљиште остале намене. Иницијатори наводе да је Скупштина града Вршца усвојила поднети амандман, „а да при томе није поштована процедура предвиђена чланом 46. Закона о планирању и изградњи“, односно нови предлог није „био предочен Комисији за планове, јер се такав документ, сагласно чл. 49. – 51. Закона излаже стручној контроли, нити је затражено мишљење Завода за заштиту споменика културе“. Наглашавају да предметна парцела представља део специфичног идентитета града Вршца и као најстарија јавна површина, која датира из XVIII века, позната је као Пиварски трг, односно Трг Барош, а да се изменом намене ове парцеле из јавне пешачке површине у парцелу за остало пословање, отвара могућност за нарушавање амбијенталне целине некадашњег трга и девастацију урбаног језгра града. Такође наглашавају да се усвојеним амандманом изигравају законске одредбе које дефинишу учешће струке у изради планских докумената. Предлаже се да Уставни суд утврди да одредба члана 3. Одлуке о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца није у сагласности са Законом о планирању и изградњи.

Доносилац оспореног акта, Скупштина града Вршца је, у одговору од 12. октобра 2021. године, који је допуњен поднеском од 25. новембра 2021. године, изложила поступак израде оспореног Плана и навела да је, на седници одржаној 14. фебруара 2020. године, на којој се одлучивало о Предлогу Одлуке о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца, поднет амандман на члан 3. Предлога Одлуке, којим се предлаже измена намене парцеле број 9807/1. Скупштина града Вршца је, на наведеној седници, усвојила предложени амандман, који је постао саставни део Одлуке, и донела Одлуку о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца. У одговору се, такође, наводи да се „у погледу амандмана поступило у складу са Пословником Скупштине града Вршца („Службени лист града Вршца“, број 5/19)“, чијим је чланом 164. предвиђено да амандман са којим се сагласи предлагач акта постаје саставни део предлога акта и о њему се Скупштина посебно не изјашњава. Још се наводи да је предметни плански документ предмет надзора Покрајинског урбанистичког инспектора, да није стављен на веб-сајт Градске управе Града Вршца и да није у примени.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Скупштина града Вршца, на седници одржаној 14. фебруара 2020. године, донела Одлуку о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг

зелена пијаца („Службени лист града Вршца“, број 3/20), којом се усваја измена Плана детаљне регулације зоне Вршца за Трг Зелена пијаца (у даљем тексту: План), урађеног у складу са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон и 9/20), од стране ЈП „Урбанизам“ Панчево, ул. Карађорђева 4, чији је одговорни урбаниста дипл.инж.арх. О. Д. (члан 1.). Одлуком је одређено да су Планом обухваћене парцеле број 9807/1 и 9807/2 КО Вршац и дефинисан простор укупне површине 96а 73 м<sup>2</sup> (члан 2.), и да се План састоји од текстуалног и графичког дела, чији се садржај наводи, с тим да се текстуални део Плана објављује у „Службеном листу града Вршца“, уз ову одлуку (члан 4.). Осталим одредбама Одлуке су одређени саставни делови образложења ове одлуке (члан 5.), орган надлежан за спровођење Одлуке (члан 6.) и да су плански документи са прилозима доступни на увид јавности у току важења документа у седишту доносиоца, односно органа надлежног за просторног планирања и урбанизма (члан 7.). Чланом 8. Одлуке уређено је њено ступање на снагу.

Оспореним одредбама члана 3. Одлуке одређено је: да се у циљу реализације Одлуке о изради измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за простор Трга зелена пијаца број 011-101/2019-II-01 од 27.09.2019. године, део парцеле број 9807/1 намењене пешачкој зони, мења у грађевинско земљиште остале намене (став 1.); да План из члана 1. ове одлуке треба усагласити са ставом 1. овог члана (став 2.).

Уставни суд је, такође, утврдио да План детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца, чија се измена оспорава, представља, у смислу одредаба члана 11. став 1. и став 3. тач. 3) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон, 9/20 и 52/21), плански документ, односно урбанистички план, и да је, према дугогодишњој пракси Уставног суда, предмет оцене у поступку пред Уставним судом само испитивање законитости поступка у коме је одређени плански документ донет.

Законом о планирању и изградњи се, сагласно уставном овлашћењу да Република Србија уређује и обезбеђује организацију и коришћење простора (члан 97. тачка 12. Устава), уређују, поред осталог, услови и начин уређења простора и прописује да урбанистичке планове, као документе просторног и урбанистичког планирања, доноси скупштина јединице локалне самоуправе. Текстуални део свих планских докумената, сагласно члану 41. Закона, се објављује у службеном гласилу доносиоца планских докумената, као и у електронском облику и доступан је на интернету, осим посебног прилога који се односи на посебне мере уређења и припреме територије за потребе одбране земље. Поступак за доношење планских докумената уређен је одредбама чл. 45а до 52. Закона о планирању и изградњи. Наведени поступак обухвата, сагласно одредбама члана 45а Закона, обавезу носиоца израде плана да, после доношења одлуке о изради плана, организује рани

јавни увид у коме ће упознати јавност (правна и физичка лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања, а све примедбе и сугестије правних и физичких лица, јер могу утицати на планска решења, евидентира носилац израде планског документа. Рани јавни увид и јавни увид, код урбанистичких планова, обавља комисија за планове јединице локалне самоуправе. Одредбама чл. 46. и 47. Закона је уређена надлежност за доношење и садржај одлуке о изради планског документа и одређено да је носилац израде планског документа надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду, који може уступити израду докумената просторног и урбанистичког планирања привредном друштву, односно другом правном лицу које у складу са одредбама овог закона испуњава прописане услове за израду планских докумената, а само уступање израде планских докумената врши се у складу са законом којим се уређују јавне набавке. Одредбама чл. 47а до 47д одређена је процедура у поступцима припреме и праћења израде планских докумената, поступање органа, посебних организација, имаоца јавних овлашћења и других институција у поступцима припреме и праћења израде планских докумената и размена поднесака и докумената у поступцима припреме и праћења израде планских докумената. Нацрт планског документа, сагласно члану 48. Закона, израђује носилац израде, који за потребе израде нацрта плана прикупља податке, нарочито о: постојећој планској документацији, подлогама, посебним условима за заштиту и уређење простора, другој документацији значајној за израду плана, стању и капацитетима инфраструктуре, другим подацима неопходним за израду плана као и податке из извештаја о примедбама јавности прибављеним у фази раног јавног увида. Нацрт плана подлеже стручној контроли у складу са овим законом. Одредбама члана 49. Закона прописано је: да пре излагања на јавни увид, нацрт планског документа подлеже стручној контроли (став 1.); да стручна контрола обухвата проверу усклађености планског документа са планским документима ширег подручја, одлуком о изради, овим законом, стандардима и нормативима, као и проверу оправданости планског решења (став 2.); да стручну контролу планских докумената јединице локалне самоуправе врши комисија за планове, у року од 15 дана од дана подношења захтева за вршење стручне контроле (став 5.); да по извршеној стручној контроли, у року од осам дана саставља се извештај, који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и мишљењима надлежног органа, односно комисије за планове по свакој примедби (став 6.); да је извештај из става 6. овог члана обавезујућ и саставни је део образложења планског документа (став 7.). Излагање планског документа на јавни увид је уређено одредбама члана 50. Закона и одређено: да се после извршене стручне контроле, плански документ излаже на јавни увид, који се оглашава у дневном и локалном листу и траје 30 дана од дана оглашавања, а о излагању планског документа на јавни увид стара се министарство надлежно за послове просторног

планирања, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове просторног и урбанистичког планирања (став 1.); да о извршеном јавном увиду планског документа, надлежни орган, односно комисија за планове сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби (став 3.); да се извештај из става 3. овог члана доставља носиоцу израде планског документа, који је дужан да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по одлукама садржаним у ставу 3. овог члана (став 4.). Сагласно одредбама члана 52. Закона, скупштина јединице локалне самоуправе образује комисију за планове, чији је задатак да обавља стручне послове у поступку израде и спровођења планских докумената, стручну проверу усклађености урбанистичког пројекта са планским документом и овим законом, као и да даје стручно мишљење по захтеву надлежних органа управе (став 1.), а председник и чланови Комисије именују се из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања, уређења простора и изградње, са одговарајућом лиценцом, у складу са овим законом (став 2.).

Измене и допуне планских докумената уређене су одредбама члана 51б Закона, којима је прописано: да се измене и допуне планског документа обављају по поступку за израду планског документа прописаним овим законом и прописима донетима на основу овог закона (став 1.); да се у случају мањих измена и допуна планског документа, примењује скраћени поступак измена и допуна планског документа (став 2.), с тим да се у скраћеном поступку измена и допуна планског документа не спроводи поступак раног јавног увида, на начин да се израђује нацрт измена и допуна планског документа, као и да се спроводи поступак јавног увида у трајању од најмање 15 дана (став 3.); да се скраћени поступак измена и допуна планског документа уређује актом о изменама и допунама планског документа у складу са чланом 46. овог закона, којим се прописује поступак израде измена и допуна планског документа, као и трајање јавног увида (став 4.); да је предмет измена и допуна планског документа у скраћеном поступку само део планског документа који се мења, а не плански документ у целини (став 5.); да се скраћени поступак примењује и у случајевима када се ради измена и допуна плана ради усклађивања са планом вишег реда, односно када се ради само текстуална измена плана, за потребе изградње инфраструктурних објеката или објеката јавне намене у смислу овог закона, и то у случају када изградња није могућа без промене планског документа којим су планирани ти објекти (став 6.).

### III

Увидом у документацију коју је доставила Скупштина града Вршца, а која се односи на поступак израде и доношења оспореног Плана, Суд је утврдио: да је Скупштина града Вршца, 27. септембра 2019. године, донела Одлуку о изради измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца



за Трг зелена пијаца, која је објављена у „Службеном гласнику града Вршца“, број 13/19; да је Комисија за планове града Вршца, на својој 152. седници, извршила стручну контролу планског документа и дала мишљење да је плански документ у складу са планом вишег реда и да се може упутити на јавни увид, што је потврдила актом број: 350-85/2019-IV-03 од 18. новембра 2019. године; да је јавни увид у Нацрт плана оглашен 22. новембра 2019. године у недељном листу „Вршачка кула“, као и у дневном листу „Политика“ и на интернет страници Града Вршца и трајао је 15 дана; да је Комисија за планове одржала јавну седницу 5. децембра 2019. године, где је разматрала пристигле примедбе, и усвојене примедбе проследила обрађивачу Плана, са задатком да изврши измене у Нацрту плана, о чему је сачинила извештај; да је, након поступања обрађивача планског документа ЈП „Урбанизам Панчево“ по усвојеним примедбама са јавног увида, Комисија за планове града Вршца, на 155. седници, извршила стручну контролу Нацрта измена Плана и закључила да се исти може упутити на јавни увид; да је јавни увид у Нацрт плана оглашен 27. јануара 2020. године у недељном листу „Вршачке вести“, а 28. јануара 2020. године у дневном листу „Политика“ и на интернет страници Града Вршца и да је трајао 15 дана; да је Комисија за планове сачинила Извештај о обављеном јавном увиду, са свим примедбама и сугестијама поднетим у току јавног увида и одлукама по датим примедбама; да је Комисија за планове дала Мишљење број: 350-85/2019-IV-03 од 13. фебруара 2020. године, да се плански документ, коригован према Извештају о обављеном јавном увиду, може упутити Скупштини града на усвајање, односно да се Предлог измена плана детаљне регулације, израђен на наведени начин, може упутило Скупштини града на усвајање; да је Градско веће Града Вршца утврдило Предлог Одлуке о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца и упутило га одборницима Скупштине Града на разматрање и усвајање; да је у члану 3. предложене Одлуке било одређено да је овим планом парцела број 9807/1 предвиђена за јавну пешачку површину, а парцела број 9807/2 је остала пословање; да је на седници Скупштине, 14. фебруара 2020. године, када је разматран достављени Предлог Одлуке, поднет амандман на члан 3. наведеног акта, којим се предлаже да се делу парцеле број 9807/1 промени намена из јавне пешачке површине у грађевинско земљиште остале намене; да је Скупштина града Вршца усвојила предложени амандман, који је постао саставни део Одлуке, и на истој седници, од 14. фебруара 2020. године, донела Одлуку о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца; да је Одлука објављена у „Службеном листу града Вршца“, број 3/20.

#### IV

Испитујући законитост оспорене Одлуке, Уставни суд налази да је Скупштина града Вршца, на самој седници Скупштине, прихватањем амандмана којим се предлаже промена намене парцеле број 9807/1, заправо извршила измену Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца,

односно измену урбанистичког решења за простор Трга, које је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања Градске управе Града Вршца, као носилац израде измена планског документа, предложио и доставио Скупштини на усвајање.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се измене и допуне планског документа обављају по поступку за израду планског документа прописаном Законом о планирању и изградњи, а да оспорени акт, и по наводима његовог доносиоца, није донет у поступку прописаном наведеним законом, Уставни суд констатује да Скупштина града Вршца не може мењати плански документ на самој седници Скупштине, тако што ће прихватањем амандмана изменити урбанистичко решење садржано у акту који је предложен Скупштини на усвајање, већ се мора спровести поступак који је Законом прописан за измене и допуне планског документа. Код овако спроведеног поступка израде и доношења оспореног Плана, по оцени Суда, Скупштина града Вршца је поступила супротно члану 51б Закона о планирању и изградњи. Наиме, без обзира на опште право одборника да подносе амандмане на предлоге општих аката из надлежности скупштине и без обзира на право предлагача општег акта да прихвати предложени амандман, чиме он постаје саставни део предложеног општег акта, односно право скупштине да се гласањем изјасни о поднетом амандману, Уставни суд истиче да измене планских докумената нису могуће без спровођења изричитог Законом прописаног поступка, јер би се у супротном, прихватањем, односно усвајањем амандмана који се односе на садржину планских решења, анулирала читава претходно спроведена законска процедура и избегло њено спровођење у односу на усвојену, другачију садржину планског документа. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца није у сагласности са законом.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер је оценио да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, што потврђује и одговор доносиоца оспорених аката.

## V

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца наведена у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**План генералне регулације „Пожаревац 1“  
(„Службени гласник града Пожаревца“, број 11/20)**

У односу на поступак израде и доношења оспореног акта, увидом у прибављену документацију коју је доставила Скупштина града Пожаревца, а која се односи на поступак израде и доношења оспореног Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, Уставни суд је утврдио да је Скупштина града Пожаревца, као доносилац Плана, поступила сагласно закону у погледу овлашћења за доношење оспореног акта и прописаним обавезама у погледу спровођења поступка припреме, израде и доношења предметног планског акта. У погледу навода предлагача који се односе на конкретна решења из оспореног Плана, Уставни суд указује да није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима која чине садржај овог плана. Наиме, провера оправданости планских решења и провера усклађености Плана са законом и са плановима вишег реда и Законом о планирању и изградњи је поверена Комисији за планове, као стручном телу које се именује из реда угледних стручњака из области просторног планирања и урбанизма, која је, у конкретном случају, у више наврата разматрала садржај решења која су Планом предложена и њихову усклађеност са плановима ширег подручја. Стога је Уставни суд оценио да предлог за утврђивање незаконитости оспореног Плана генералне регулације није основан и одбио га.

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се предлог за утврђивање незаконитости Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ („Службени гласник града Пожаревца“, број 11/20).

**О б р а з л о ж е њ е**

**I**

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је пред Уставним судом поступак за оцену законитости Плана наведеног у изреци. У предлогу се наводи да је у поступку ванредног инспекцијског надзора, увидом у План генералне регулације „Пожаревац 1“ („Службени гласник града Пожаревца“, број 11/20), Републички урбанистички инспектор утврдио да оспоре ни План није усклађен са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 и 9/20), односно да поступак по коме је донет није спроведен на начин прописан Законом, као ни Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, број 32/19). У предлогу се наводи: да, супротно члану 47. став 1. Закона о планирању и изградњи, није одређен носилац

израде планског документа; да текстуални део Одлуке о изради Плана не садржи оквирне границе обухвата планског документа са описом, што је супротно члану 46. став 2. Закона; да рани јавни увид није био оглашен у електронском облику на интернет страници јединице локалне самоуправе, те није било организованог упознавања јавности са општим циљевима и сврхом израде Плана, што је супротно члану 45. Закона; да није приложен попис парцела и опис локација за јавне површине, садржаје и објекте, као ни правила уређења, класе и намене објеката чија је изградња забрањена у појединим зонама; да, противно члану 50. Закона, извештај о извршеном јавном увиду не садржи примедбе грађана, већ само став обрађивача и закључак комисије по свакој притужби; да је оспорени План само формално усклађен са Генералним урбанистичким планом Пожаревца, а да у суштини одступа у погледу регулационе линије и грађевинске линије на појединим локацијама. Предлаже се да „Уставни суд спроведе поступак и оцени да ли је донети План генералне регулације „Пожаревац 1“ у складу са Законом“.

У одговору од 7. јуна 2021. године, и другом одговору од 12. октобра 2021. године, достављеном на поновно тражење Уставног суда да се доносилац оспореног акта изјасни о наводима предлога и да документује поступак израде и доношења оспореног Плана, Скупштина града Пожаревца, уз документовање поступка израде и доношења оспореног Плана, поред осталог, истиче: да је рани јавни увид оглашен у електронском облику, а као доказ, поред писаних примедби са раног јавног увида и копије огласа који је објављен у локалном и дневном листу, прилаже се извештај о раном јавном увиду у коме се наводи да је рани јавни увид доступан на интернет страници Града Пожаревца; да су све примедбе, њих 146, саставни део Извештаја комисије; да је оспорени План доступан на званичном веб-сајту Града Пожаревца.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Скупштина града Пожаревца, на седници одржаној 26. маја 2020. године, донела План генералне регулације „Пожаревац 1“. Наведени план је саставни део Одлуке о доношењу Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, а његов Текстуални део, као и наведена одлука, објављен је у „Службеном гласнику града Пожаревца“, број 11/20.

Уставни суд је, такође, утврдио да оспорени План генералне регулације „Пожаревац 1“ представља, у смислу одредаба члана 11. став 1. и став 3. тач. 2) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-испр, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон, 9/20 и 52/21), плански документ, односно урбанистички план, и да је, према дугогодишњој пракси Уставног суда, предмет оцене у поступку пред Уставним судом, само испитивање законитости поступка у коме је одређени плански документ донет.

Законом о планирању и изградњи се, сагласно Уставном овлашћењу да Република Србија уређује и обезбеђује организацију и коришћење простора

(члан 97. тачка 12. Устава), уређују, поред осталог, услови и начин уређења простора и прописује да урбанистичке планове, као документе просторног и урбанистичког планирања, доноси скупштина јединице локалне самоуправе. Поступак за доношење планских докумената уређен је одредбама чл. 45а до 52. Закона. Наведени поступак обухвата, сагласно одредбама члана 45а Закона, обавезу носиоца израде плана да, после доношења одлуке о изради плана, организује рани јавни увид у коме ће упознати јавност (правна и физичка лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања, а све примедбе и сугестије правних и физичких лица, јер могу утицати на планска решења, евидентира носилац израде планског документа. Рани јавни увид и јавни увид, код урбанистичких планова, обавља комисија за планове јединице локалне самоуправе. Одредбама чл. 46. и 47. Закона уређени су надлежност за доношење и садржај одлуке о изради планског документа и одређено да је носилац израде планског документа надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду, који може уступити израду докумената просторног и урбанистичког планирања привредном друштву, односно другом правном лицу које у складу са одредбама овог закона испуњава прописане услове за израду планских докумената, а само уступање израде планских докумената врши се у складу са законом којим се уређују јавне набавке. Одредбама чл. 47а до 47б Закона одређени су процедура у поступцима припреме и праћења израде планских докумената, поступање органа, посебних организација, имаоца јавних овлашћења и других институција у поступцима припреме и праћења израде планских докумената и размена поднесака и докумената у поступцима припреме и праћења израде планских докумената. Нацрт планског документа, сагласно члану 48. Закона, израђује носилац израде, који за потребе израде нацрта плана прикупља податке, нарочито о постојећој планској документацији, подлогама, посебним условима за заштиту и уређење простора, другој документацији значајној за израду плана, стању и капацитетима инфраструктуре, другим подацима неопходним за израду плана, као и податке из извештаја о примедбама јавности прибављеним у фази раног јавног увида, а нацрт плана подлеже стручној контроли у складу са овим законом. Одредбама члана 49. Закона прописано је: да пре излагања на јавни увид, нацрт планског документа подлеже стручној контроли (став 1.); да стручна контрола обухвата проверу усклађености планског документа са планским документима ширег подручја, одлуком о изради, овим законом, стандардима и нормативима, као и проверу оправданости планског решења (став 2.); да стручну контролу планских докумената јединице локалне самоуправе врши комисија за планове, у року од 15 дана од дана подношења захтева за вршење стручне контроле (став 5.); да се по извршеној стручној контроли, у року од осам дана саставља извештај, који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и мишљењима надлежног органа, односно комисије за планове по свакој примедби (став 6.); да је извештај

из става 6. овог члана обавезујућ и саставни је део образложења планског документа (став 7.). Излагање планског документа на јавни увид је уређено одредбама члана 50. Закона и одређено је: да се после извршене стручне контроле, плански документ излаже на јавни увид, који се оглашава у дневном и локалном листу и траје 30 дана од дана оглашавања, а о излагању планског документа на јавни увид стара се министарство надлежно за послове просторног планирања, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове просторног и урбанистичког планирања (став 1.); да о извршеном јавном увиду планског документа, надлежни орган, односно комисија за планове сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби (став 3.); да се извештај из става 3. овог члана доставља носиоцу израде планског документа, који је дужан да у року од 30 дана од дана достављања извештаја поступи по одлукама садржаним у ставу 3. овог члана (став 4.). Сагласно одредбама члана 52. Закона, скупштина јединице локалне самоуправе образује комисију за планове, чији је задатак да обавља стручне послове у поступку израде и спровођења планских докумената, стручну проверу усклађености урбанистичког пројекта са планским документом и овим законом, као и да даје стручно мишљење по захтеву надлежних органа управе (став 1.), а да се председник и чланови Комисије именују из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања, уређења простора и изградње, са одговарајућом лиценцом, у складу са овим законом (став 2.).

По доношењу планских докумената, сагласно члану 41. Закона, текстуални део свих планских докумената се објављује у службеном гласилу доносиоца планских докумената, односно у службеном гласилу Републике Србије, службеном гласилу аутономне покрајине или службеном гласилу јединице локалне самоуправе, осим посебног прилога који се односи на посебне мере уређења и припреме територије за потребе одбране земље. (став 2.), као и у електронском облику и доступан је на интернету, осим посебног прилога који се односи на посебне мере уређења и припреме територије за потребе одбране земље (став 3.).

Увидом у прибављену документацију коју је доставила Скупштина града Пожаревца, а која се односи на поступак израде и доношења оспореног Плана, Суд је утврдио: да је Скупштина града Пожаревца, на седници одржаној 30. септембра 2015. године, донела Одлуку о изради Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, која је објављена у „Службеном гласнику града Пожаревца“, број 8/15; да Одлука садржи прелиминарне, односно оквирне границе Плана, које су приказане на графичком прилогу и чине саставни део Одлуке; да је саставни део Одлуке о изради Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ – Одлука о изради Стратешке процене утицаја Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ на животну средину, број 04-350-250/2015 од 14. августа 2015. године; да је инвеститор Плана град Пожаревац; да је обрађивач Плана Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд; да је правни основ за

израду и доношење Плана Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон и 9/20), Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, број 32/19) и Одлука о изради Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ („Службени гласник града Пожаревца“, број 8/15); да је Градска управа града Пожаревца – Одељење за урбанизам и грађевинске послове, као носилац израде Плана, огласило излагање материјала за рани јавни увид, који се односи на израду Плана генералне регулације „Пожаревац 1“; у дневном листу „Данас“ од 5. априла 2016. године, и у локалном листу „Реч народа“, као и да је наведени материјал за рани јавни увид био доступан на званичној интернет страници града Пожаревца, што потврђују примедбе Високе техничке школе струковних студија Пожаревац, број: 15/179 од 26. априла 2016. године, као и предлог Комисије за планове града Пожаревца, број: 04-350-214 од 26. априла 2016. године; да је рани јавни увид обављен у згради Градске управе града Пожаревца, у канцеларији 137 Одељења за урбанизам и грађевинске послове, као и на интернет страници града Пожаревца, од 12. до 24. априла 2016. године; да је Одељење за урбанизам и грађевинске послове евидентирало све примедбе пристигле у току раног јавног увида; да су у току израде Нацрта Плана прибављени услови и други подаци од надлежних органа, посебних организација и јавних предузећа; да је Комисија за планове извршила стручну контролу Нацрта плана и сачинила Извештај о обављеној трећој стручној контроли коригованог Нацрта Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, број: 04-350-35/2020 од 31. јануара 2020. године и донела закључак да се Нацрт Плана упути на јавни увид; да је у дневном листу „Данас“, 4. фебруара 2020. године, оглашен јавни увид у Нацрт Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ и Извештај о стратешкој процени утицаја Нацрта Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ на животну средину, у трајању од 5. фебруара до 5. марта 2020. године, сваког радног дана у холу на првом спрату Градске управе Града Пожаревца, са седиштем у Пожаревцу, ул. Дринска 2, као и на интернет страници Града Пожаревца <https://www.pozarevac.rs/>, а да ће се јавна седница Комисије за јавни увид одржати по завршетку јавног увида, 16. марта 2020. године, са почетком у 10,00 часова, у сали 107 у згради Градске управе Града Пожаревца, Дринска 2, у Пожаревцу; да је, 13. фебруара 2020. године, Одељење за урбанизам и грађевинске послове Градске управе Града Пожаревца сачинило Извештај о одржаној јавној презентацији Нацрта Плана и Извештај о стратешкој процени утицаја Нацрта Плана генералне регулације „Пожаревац 1“; да је јавна седница, првобитно заказана за 16. март 2020. године, одржана 7. маја 2020. године, по укидању ванредног стања; да је Комисија за планове Града Пожаревца, на седницама одржаним 8. и 14. маја 2020. године, одржала јавну седницу и донела Извештај о обављеном јавном увиду Нацрта Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, број: 04-350-301/2020, који садржи податке о извршеном јавном увиду и примедбе које су поднете на нацрт оспореног

Плана, са закључцима по свакој од поднетих примедби; да је Одељење за локални економски развој, пољопривреду и заштиту животне средине, актом број: 14-501-20/2020 од 19. маја 2020. године, дало сагласност на Извештај о стратешкој процени утицаја Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ на животну средину; да је Комисија за планове Града Пожаревца, на седници одржаној 19. маја 2020. године, донела Закључак број: 04-350-320/2020, којим је утврдила да је Нацрт Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ израђен у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон и 9/20) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, број 32/19), да је обрађивач планског документа поступио према свим закључцима Комисије из Извештаја о обављеном јавном увиду у Нацрт Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, број: 04-350-301/2020 од 14. маја 2020. године и предложила Одељењу за урбанизам и грађевинске послове Градске управе Града Пожаревца да приступи изради Нацрта Одлуке о доношењу Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ и спроведе процедуру доношења планског документа; да је Скупштина града Пожаревца, на седници одржаној 26. маја 2020. године донела Одлуку о доношењу Плана генералне регулације „Пожаревац 1“, позивајући се на одредбе члана 35. став 7. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10-Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-Одлука УС, 50/13-Одлука УС, 98/13-Одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-др. закон и 9/20), а да је саставни део ове одлуке План генералне регулације „Пожаревац 1“; да су Одлука о доношењу Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ и текстуални део оспореног Плана објављени у „Службеном гласнику града Пожаревца“, број 11/20 и да су доступни на званичном веб-сајту Града Пожаревца.

### III

Код овако спроведеног поступка израде и доношења оспореног Плана, Уставни суд је оценио да је Скупштина града Пожаревца, као доносилац Плана, поступила сагласно закону у погледу овлашћења за доношење оспореног акта и прописаним обавезама у погледу спровођења поступка припреме, израде и доношења оспореног Плана.

У погледу навода из предлога који се односе на конкретна решења из оспореног Плана, као и навода да „није приложен попис парцела и опис локација за јавне површине, садржаје и објекте, као ни правила уређења, класе и намене објеката чија је изградња забрањена у појединим зонама, а да је оспорени План само формално усклађен са Генералним урбанистичким планом Пожаревца, јер у суштини одступа у погледу регулационе линије и грађевинске линије на појединим локацијама“, Уставни суд указује да није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима која чине садржај оспореног Плана. Наиме, провера оправданости планских решења и провера усклађености Плана са законом и са плановима



вишег реда и Законом о планирању и изградњи је поверена Комисији за планове, као стручном телу које се именује из реда угледних стручњака из области просторног планирања и урбанизма, која је, у конкретном случају, у више наврата разматрала садржај решења која су Планом предложена и њихову усклађеност са плановима ширег подручја.

#### IV

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, након спроведеног поступка, оценио да предлог за утврђивање незаконитости Плана генералне регулације „Пожаревац 1“ („Службени гласник града Пожаревца“, број 11/20), није основан, па је исти одбио.

На основу свега изложеног и одредаба члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУо-170/2020 од 10. марта 2022. године („Службени гласник РС“, број 48/22)

### Локалне таксе и други локални јавни приходи

**Одлука о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр.118/18, 52/19 и 114/19)**

**- одредбе члана 2. став 1. тачка 2), члана 4. и члана 7. став 1.**

**и**

**Одлука о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20)**

**- одредбе чл. 1. и 3.**

Разматрајући садржину разлога и навода изнетих у једној од иницијатива, којима се, поред уставности одредаба члана 236. став 1. тачка 2) Закона о накнадама за коришћење јавних добара, оспоравају и одредбе члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда, које су садржински исте као законске, Уставни суд налази да накнада прописана оспореном одредбом Закона ни на који начин не искључује нити онемогућава власницима објеката и површина за оглашавање које нису јавне остваривање одговарајућих прихода који им припадају у случају давања истих у закуп или на коришћење за потребе оглашавања, а у зависности од договора власника објекта или површине и оглашивача, већ законодавац на основу уставног овлашћења садржаног у одредби члана 97. тачка 15. Устава уводи накнаду за коришћење одређеног јавног добра. Приходи остварени од накнаде за коришћење јавних површина, као и раније локална комунална такса за коришћење објеката и простора који припадају јединици локалне самоуправе и коришћење простора на јавним површинама припадају буџету јединице локалне самоуправе на

чијој су територији остварени. Стога су неосновани наводи иницијатора да је оспореним одредбама члана 2. став 1. тачка 2) Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда „ограничено право власника непокретности на мирно уживање имовине, загарантовано чланом 58. став 1. Устава“, а изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 2. став 1. тачка 2) и члана 7. став 1. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда, па је у овом делу иницијатива одбачена.

У вези са оспоравањем одредбе члана 238. Закона и члана 4. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда, које су такође садржински исте, Уставни суд налази да иницијатор није навео одредбе Устава у односу на које се тражи утврђивање неуставности оспорених одредаба наведених аката и уставноправне разлоге оспоравања, те је, имајући у виду ове процесне недостатке, иницијативу у овом делу одбацио.

Разматрајући садржину навода иницијативе о несагласности одредаба члана 241. став 1. Закона и члана 7. став 1. Одлуке са уставним принципом једнакости положаја свих учесника на тржишту из члана 84. став 1. Устава, Уставни суд налази да је законодавац, уређујући елементе накнаде, као непокреског прихода, могао да, на основу овлашћења из члана 91. став 1. и члана 97. тачка 15. Устава, уреди питања која се тичу ослобођења од плаћања ове накнаде на наведени начин, а у оквиру ког уставног и законског овлашћења је и одредба члана 7. став 1. Одлуке.

Захтев иницијатора да се оцени уставност и законитост одредаба чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији Града Београда из 2020. године, а без навођења одредаба Устава у односу на које се тражи интервенција Уставног суда и без уставноправних разлога оспоравања овог акта, Суд је одбацио, имајући у виду наведене процесне недостатке тог захтева.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19).

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 2. став 1. тачка 2), члана 4. и члана 7. став 1. Одлуке о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 118/18, 52/19 и 114/19).

3. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 89/20).

Видети напред

Решење ЈУо-183/2019

од 30. јуна 2022. године

(чији су саставни делови решења

у односу на одредбе члана 2. став 1. тачка 2),

члана 4. и члана 7. став 1. Одлуке о

накнадама за коришћење јавних површина

на територији града Београда

(„Службени лист града Београда“, бр. 118/18, 52/19 и 114/19)

и чл. 1. и 3. Одлуке о изменама и допунама

Одлуке о оглашавању на територији града Београда

(„Службени лист града Београда“, број 89/20))

**Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20),**

**у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење**

**јавних добара општине Сурдулица**

**(„Службени гласник града Врања“, број 33/19)**

**- одредба члана 1.**

Полазећи од релевантних одредаба Закона о накнадама за коришћење јавних добара, у овом уставносудској предмету се, као спорна, основано могу поставити следећа уставноправна питања: да ли је Скупштина општине Сурдулица прекорачила овлашћење из члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, да пропише износ накнаде и олакшице, када је оспореном одредбом Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица одредила начин обрачуна, утврђивања и плаћања накнаде; да ли је прописивање да се износ накнаде (из табеле по квадратном метру коришћеног путног земљишта) обрачунава месечно, тако да се на годишњем нивоу плаћа 12 тако утврђених месечних износа, у складу са одредбама члана 205. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, којима је прописано да се износ накнаде одређен актом јединице локалне самоуправе (који не може бити виши од износа исказаног у Табели 12. Закона) и утврђен решењем управљача општинског пута и улице, плаћа у 12 једнаких месечних рата.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да овај суд, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. оспорене Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20), у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19) и да исто, применом одредбе члана 33. став 1. Закона, достави доносиоцу оспореног акта на одговор, за чије давање је одређен рок од 30 дана.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Враћа“, број 8/20), у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Враћа“, број 33/19).

2. Решење доставити Скупштини општине Сурдулица ради давања одговора.

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

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе „члана 1. став 3.“ Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Враћа“, број 8/20). Иницијатор наводи да је Скупштина општине Сурдулица, оспореном Одлуком, изменила члан 28. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица тако што је додатим „ставом 3. члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке, одредила да се износ накнаде из табеле, по квадратном метру, обрачунава месечно и тако одређени месечни износи множе са 12 месеци, те се на годишњем нивоу плаћа 12 таквих месечних износа“, што је у супротности са одредбама члана 204. став 1. и члана 205. став 3. Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Прилогом 10 – табела 12. истог Закона. По схватању иницијатора, наведеним одредбама Закона је одређен највиши износ накнаде на годишњем нивоу која се плаћа у 12 једнаких месечних рата, док је Скупштина општине Сурдулица, оспореном одредбом Одлуке, „ту највишу годишњу накнаду учинила фактички највишом на месечном нивоу, чиме су за 12 пута увећали највеће могуће приходе које је законодавац омогућио“. По наводима иницијатора, надлежни орган општине Сурдулица је, применом оспорене одредбе Одлуке, подносиоцу иницијативе одредио накнаду која на годишњем нивоу износи „скоро 9000 евра, те, с обзиром да се ради о објекту коме се приступа и који је мале вредности, испада да неколико година овакве накнаде коштају више него вредност парцеле и објекта“. Предлаже да Уставни суд обустави од извршења Решење Општинске управе општине Сурдулица – Одељење за урбанизам, стамбено – комуналне, грађевинске и имовинско – правне послове, број 434-12/20-03 од 6. јула 2020. године и да утврди да члан 1. став 3. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Враћа“, број 8/20) није у сагласности са одредбама члана 204. став 1. и члана 205. став 3. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Скупштина општине Сурдулица је, поднеском од 31. јануара 2022. године, обавестила Уставни суд да је оспорена Одлука на снази, односно да је „у примени Одлука о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19) и Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20)“. У одговору доносилац оспореног акта истиче да су наводи иницијатора неосновани и „плод погрешног тумачења прописа, јер Закон није прописао да се накнада обрачунава годишње, већ само да се плаћа у 12 месечних рата“.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Одлуку о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19), донела Скупштина општине Сурдулица на седници одржаној 16. децембра 2019. године. Одлуком се прописују накнаде за коришћење јавних површина, за заштиту животне средине и накнаде за коришћење јавних путева на територији општине Сурдулица и утврђују накнаде, обвезници, основица накнаде, критеријуми за прописивање висине накнаде, висина, рокови, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника (члан 1.). Одредбама члана 28. Одлуке био је одређен износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и дат табеларни приказ износа накнаде (динара/м<sup>2</sup> коришћеног путног земљишта) за одређене површине коришћеног путног земљишта у зависности од критеријума оптерећености пута – да ли се кроз општински пут/улицу креће градски превоз.

Оспорену Одлуку о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20) донела је Скупштина општине Сурдулица, на седници одржаној 21. фебруара 2020. године. Одредбама члана 1. Одлуке је прописано да се у Одлуци о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19), мења члан 28. и да гласи:

„Износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице је:

Површина коришћеног путног земљишта		Износ накнаде (динара/м <sup>2</sup> коришћеног путног земљишта)		
		Општински пут	Улица којом се креће јавни градски превоз	Улица којом се не креће јавни градски превоз
1	до 50 м <sup>2</sup>	1.000,00	1.000,00	400,00
2	51 – 250 м <sup>2</sup>	600,00	600,00	240,00
3	251 – 500 м <sup>2</sup>	300,00	300,00	120,00
4	преко 500 м <sup>2</sup>	150,00	150,00	60,00

Износ накнаде, из напред наведене табеле, по квадратном метру, обрачунава се месечно на годишњем нивоу.

Плаћање се врши у 12 једнаких месечних рата, до 15-ог у месецу за претходни месец.“

Из садржаја навода иницијативе Уставни суд налази да је предмет оспоравања законитости одредба става 2. измењеног члана 28. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица, којим се прописује начин обрачуна и утврђивања накнаде и одређује да се износ накнаде из дате табеле, по квадратном метру, обрачунава месечно на годишњем нивоу.

### III

Законом о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19), који је основ доношења оспореног општег акта, уређују се накнаде за коришћење јавних добара, и то: обвезник плаћања, основица, висина, начин утврђивања и плаћања, припадност прихода од накнаде, као и друга питања од значаја за утврђивање и плаћање накнада за коришћење јавних добара (члан 1.). Законом је прописано: да се накнаде за коришћење јавних добара могу уводити само овим законом (члан 3.); да се овим законом, као накнада за коришћење јавних добара, уводи накнада за коришћење јавних путева (члан 4. тачка 10)); да је врста накнаде за коришћење јавних путева накнада за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута (члан 186. став 1. тачка 4)); да је обвезник накнаде за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута (у даљем тексту: накнада за коришћење делова путног земљишта), а које је у општој употреби, корисник тог земљишта (члан 202.); да је основица накнаде за коришћење делова путног земљишта метар квадратни ( $m^2$ ) путног земљишта у зависности од значаја пута, а које обвезник накнаде користи за приступ и изградњу објеката, осим домаћинства (члан 203.); да је висина накнаде за коришћење путног земљишта државног пута и другог земљишта које користи управљач пута прописана у Прилогу 10, Табеле 11. и 11.1. овог закона, а износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице прописан у Табели 12. овог закона, а да јединица локалне самоуправе прописује својим актом износ накнаде и олакшице за накнаде за општинске путеве и улице (члан 204.). Начин утврђивања и плаћања ове накнаде прописан је одредбама члана 205. Закона, којима је одређено: да накнаду за коришћење делова путног земљишта државног пута утврђује управљач државног пута уговором, а плаћање се врши у уговореном року (став 1.); да се накнада за коришћење делова путног земљишта општинског пута утврђује решењем управљача општинског пута и улице (став 2.); да се накнада плаћа у 12 једнаких месечних рата, до 15. у месецу за претходни месец.

У Прилогу 10. Табели 11.1 Закона, прописан је износ највише годишње накнаде за коришћење делова путног земљишта и другог земљишта које користи управљач државног пута, поред државних путева I и II реда, а које обвезник накнаде користи за приступ и изградњу објекта, осим домаћинства (за државни пут I А реда висина највише годишње накнаде износи

1.233.816,00 дин, за државни пут I Б реда висина највише годишње накнаде износи 616.908,00 динара, за државни пут II А реда висина највише годишње накнаде износи 308.454,00 динара, а за државни пут II Б реда је 164.508,80 динара).

У Прилогу 10. Табели 12. овог закона, прописан је највиши износ накнаде за коришћење делова путног земљишта и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, тако да је одређено:

Површина коришћеног путног земљишта		Највиши износ накнаде (динара/м <sup>2</sup> коришћеног путног земљишта)		
		Општински пут	Улица којом се креће јавни градски превоз	Улица којом се не креће јавни градски превоз
1	до 50 м <sup>2</sup>	1.028,18	1.028,18	411,27
2	51–250 м <sup>2</sup>	616,91	616,91	246,76
3	251–500 м <sup>2</sup>	308,45	308,45	123,38
4	преко 500 м <sup>2</sup>	154,23	154,23	61,69

#### IV

Из наведених одредаба Закона о накнадама за коришћење јавних добара произлази:

- да је Законом, као врста накнаде за коришћење јавних путева, уведена накнада за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута;

- да је највиши износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице прописан у Прилогу 10, Табели 12. овог закона;

- да је јединица локалне самоуправе овлашћена да својим актом пропише износ накнаде и олакшице за накнаде за општинске путеве и улице, а да тако одређен износ накнаде не може бити виши од износа прописаног у Табели 12. Закона;

- да највиши износ накнаде за коришћење делова путног земљишта и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице (динара/м<sup>2</sup> коришћеног путног земљишта), прописан у Прилогу 10, Табели 12. Закона, зависи од површине коришћеног путног земљишта и критеријума оптерећености пута – да ли се кроз општински пут/улицу креће градски превоз;

- да је највиши износ накнаде за коришћење делова путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице по метру квадратном, у Табели 12. Закона, прописан за период за који се врши утврђивање накнаде, тј. за годину дана (односно исказан је највиши годишњи износ);

- да се предметна накнада плаћа у висини прописаној актом јединице локалне самоуправе и утврђеној решењем управљача општинског пута и улице, а највише до износа прописаног Табелом 12. Закона и да се плаћање тако утврђене обавезе врши у 12 једнаких месечних рата, до 15. у месецу за претходни месец;

- да је начин утврђивања и плаћања накнаде одређен Законом.

С обзиром на изнето, Уставни суд налази да се, као спорна, основано могу поставити следећа питања:

- да ли је Скупштина општине Сурдулица прекорачила овлашћење из члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, да пропише износ накнаде и олакшице, када је оспореном одредбом Одлуке одредила начин обрачуна, утврђивања и плаћања накнаде;

- да ли је прописивање да се износ накнаде (из табеле по квадратном метру коришћеног путног земљишта) обрачунава месечно, тако да се на годишњем нивоу плаћа 12 тако утврђених месечних износа, у складу са одредбама члана 205. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, којима је прописано да се износ накнаде одређен актом јединице локалне самоуправе (који не може бити виши од износа исказаног у Табели 12. Закона) и утврђен решењем управљача општинског пута и улице, плаћа у 12 једнаких месечних рата.

## V

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да су се стекли услови да Суд, сагласно одредби члана 53. 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), донесе Решење о покретању поступка за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20), у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19) и да исто, применом одредбе члана 33. став 1. Закона, достави доносиоцу оспореног акта на одговор, за чије давање је одређен рок од 30 дана. Полазећи од наведеног, Уставни суд је решио као у тач. 1, 2. и 3. изреке.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење УО-121/2020 од 30. јуна 2022. године

**Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20),  
у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица  
(„Службени гласник града Врања“, број 33/19)  
- одредба члана 1.**

Како Закон о накнадама за коришћење јавних добара не садржи одредбе којима се јединица локалне самоуправе овлашћује да својим актом пропише,



поред износа и олакшица за накнаду за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, и начин утврђивања и плаћања ове накнаде, како је то прописано оспореном Одлуком, то је Уставни суд је оценио да је тиме Скупштина општине Сурдулица прекорачила своја овлашћења из члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Такође, имајући у виду да је оспореном Одлуком прописано да се износ накнаде (из табеле по квадратном метру коришћеног путног земљишта) обрачунава месечно, тако да се на годишњем нивоу плаћа 12 тако утврђених месечних износа, то је Уставни суд оценио да начин утврђивања ове накнаде прописан оспореном одредбом члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20), у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19), није у сагласности са одредбама члана 205. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20), у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19), није у сагласности са законом.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20). Из садржаја навода иницијативе Уставни суд је нашао да је предмет оспоравања законитости одредба става 2. измењеног члана 28. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица, којим се прописује начин обрачуна и утврђивања накнаде и одређује да се износ накнаде из дате табеле, по квадратном метру, обрачунава месечно на годишњем нивоу. Поводом поднете иницијативе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. 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), Решењем од 30. јуна 2022. године покренуо поступак за утврђивање незаконитости наведеног дела одредбе члана 1. Одлуке из изреке.

Уставни суд је у претходном поступку нашао да се поводом одредаба члана 1. оспорене Одлуке, као спорна, основано постављају следећа уставноправна питања:

- да ли је Скупштина општине Сурдулица прекорачила овлашћење из члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, да пропише износ накнаде и олакшице, када је оспореном одредбом Одлуке одредила начин обрачуна, утврђивања и плаћања накнаде;

- да ли је прописивање да се износ накнаде (из табеле по квадратном метру коришћеног путног земљишта) обрачунава месечно, тако да се на годишњем нивоу плаћа 12 тако утврђених месечних износа, у складу са одредбама члана 205. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, којима је прописано да се износ накнаде одређен актом јединице локалне самоуправе (који не може бити виши од износа исказаног у Табели 12. Закона) и утврђен решењем управљача општинског пута и улице, плаћа у 12 једнаких месечних рата.

Скупштина општине Сурдулица је, у одговору на Решење о покретању поступка, навела да је сам законодавац, одредбом члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара, „дао простора за широко тумачење закона, не предвидевши прецизна решења код најважнијих питања, а то је начин обрачуна накнаде“. Надаље се истиче да је доносилац оспорене Одлуке донео исту „крећући се у оквирима закона, који оквири могу бити спорни, а на шта Скупштина општине Сурдулица нема утицаја и због чега не може бити одговорна“. На крају се напомиње да је утврђени износ накнаде подносиоцу иницијативе висок из разлога што се ради о „великој површини путног земљишта која је била предмет обрачуна“.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Одлуком о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19) прописују се накнаде за коришћење јавних површина, за заштиту животне средине и накнаде за коришћење јавних путева на територији општине Сурдулица и утврђују накнаде, обвезници, основица накнаде, критеријуми за прописивање висине накнаде, висина, рокови, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника (члан 1.).

Скупштина општине Сурдулица је, на седници одржаној 21. фебруара 2021. године, на основу, поред осталог, одредаба чл. 134 – 139. и чл. 236 – 242. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, број 95/18), донела оспорену Одлуку о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20).

Одредбама члана 1. оспорене Одлуке из 2020. године је прописано да се у Одлуци о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19), мења члан 28. и да гласи:

„Износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице је:

Површина коришћеног путног земљишта		Износ накнаде (динара/м <sup>2</sup> коришћеног путног земљишта)		
		Општински пут	Улица којом се креће јавни градски превоз	Улица којом се не креће јавни градски превоз
1	до 50 м <sup>2</sup>	1.000,00	1.000,00	400,00
2	51 – 250 м <sup>2</sup>	600,00	600,00	240,00
3	251 – 500 м <sup>2</sup>	300,00	300,00	120,00
4	преко 500 м <sup>2</sup>	150,00	150,00	60,00

Износ накнаде, из напред наведене табеле, по квадратном метру, обрачунава се месечно на годишњем нивоу.

Плаћање се врши у 12 једнаких месечних рата, до 15-ог у месецу за претходни месец.“

### III

За оцену законитости оспорене одредбе Одлуке од правног значаја су одредбе Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19), којима се уређују накнаде за коришћење јавних добара, и то: обвезник плаћања, основица, висина, начин утврђивања и плаћања, припадност прихода од накнаде, као и друга питања од значаја за утврђивање и плаћање накнада за коришћење јавних добара (члан 1.). Законом је прописано: да се накнаде за коришћење јавних добара могу уводити само овим законом (члан 3.); да се овим законом, као накнада за коришћење јавних добара, уводи накнада за коришћење јавних путева (члан 4. тачка 10)); да је врста накнаде за коришћење јавних путева у смислу овог закона – накнада за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута (члан 186. став 1. тачка 4)); да је обвезник накнаде за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута (у даљем тексту: накнада за коришћење делова путног земљишта), а које је у општој употреби, корисник тог земљишта (члан 202.); да је основица накнаде за коришћење делова путног земљишта метар квадратни (м<sup>2</sup>) путног земљишта у зависности од значаја пута, а које обвезник накнаде користи за приступ и изградњу објеката, осим домаћинства (члан 203.); да је висина накнаде за коришћење путног земљишта државног пута и другог земљишта које користи управљач пута прописана у Прилогу 10, Табеле 11. и 11.1. овог закона, а износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице прописан у Табели 12. овог закона, а да јединица локалне самоуправе прописује својим актом износ накнаде и олакшице за накнаде за општинске путеве и улице (члан 204.). Начин утврђивања и плаћања ове накнаде прописан је одредбама члана 205. Закона, којима је одређено: да накнаду за коришћење делова путног земљишта државног пута утврђује управљач државног пута уговором, а плаћање се врши у уговореном року (став 1.); да се накнада за коришћење делова путног земљишта општинског пута утврђује решењем

управљача општинског пута и улице (став 2.); да се накнада плаћа у 12 једнаких месечних рата, до 15. у месецу за претходни месец.

У Прилогу 10. Табели 11.1 Закона прописан је износ највише годишње накнаде за коришћење делова путног земљишта и другог земљишта које користи управљач државног пута, поред државних путева I и II реда, а које обезбик накнаде користи за приступ и изградњу објекта, осим домаћинства (за државни пут I А реда висина највише годишње накнаде износи 1.233.816,00 дин, за државни пут I Б реда висина највише годишње накнаде износи 616.908,00 динара, за државни пут II А реда висина највише годишње накнаде износи 308.454,00 динара, а за државни пут II Б реда је 164.508,80 динара).

У Прилогу 10. Табели 12. овог закона, прописан је највиши износ накнаде за коришћење делова путног земљишта и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, тако да је одређено:

Површина коришћеног путног земљишта		Највиши износ накнаде (динара/м <sup>2</sup> коришћеног путног земљишта)		
		Општински пут	Улица којом се креће јавни градски превоз	Улица којом се не креће јавни градски превоз
1	до 50 м <sup>2</sup>	1.028,18	1.028,18	411,27
2	51–250 м <sup>2</sup>	616,91	616,91	246,76
3	251–500 м <sup>2</sup>	308,45	308,45	123,38
4	преко 500 м <sup>2</sup>	154,23	154,23	61,69

#### IV

Из наведених одредаба Закона о накнадама за коришћење јавних добара произлази да је накнада за коришћење делова путног земљишта јавног пута и другог земљишта које користи управљач јавног пута, врста накнаде за коришћење јавних путева. У Табели 12. Прилога 10 овог закона, по налагању Уставног суда, прописан је највиши износ накнаде за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, за период за који се врши утврђивање накнаде, тј. за годину дана (односно исказан је највиши годишњи износ). Највиши прописани износ ове накнаде по метру квадратном коришћеног путног земљишта (динара/м<sup>2</sup> коришћеног путног земљишта) разликује се у зависности од површине коришћеног путног земљишта и критеријума оптерећености пута – да ли се кроз општински пут/улицу креће градски превоз. Јединица локалне самоуправе, на основу овлашћења из члана 204. став 2. Закона, својим актом прописује износ накнаде и олакшице за накнаде за општинске путеве и улице, при чему износ одређен наведеним актом не може бити виши од износа прописаног у Табели 12. Закона. Надаље Суд налази да управљач општинског пута и улице, сагласно Законом прописаном начину утврђивања и плаћања накнаде, решењем, за период за који се врши одређивање накнаде, утврђује накнаду у висини прописаној актом јединице локалне самоуправе, а плаћање тако утврђене обавезе се врши у 12 једнаких месечних рата, до 15. у месецу за претходни месец.

Како из наведеног произлази да Закон не садржи одредбе којима се јединица локалне самоуправе овлашћује да својим актом пропише, поред износа и олакшица за накнаду за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, и начин утврђивања и плаћања ове накнаде, то је Уставни суд је оценио да је Скупштина општине Сурдулица прекорачила своја овлашћења из члана 204. став 2. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Такође, имајући у виду да је оспореном Одлуком прописано да се износ накнаде (из табеле по квадратном метру коришћеног путног земљишта) обрачунава месечно, тако да се на годишњем нивоу плаћа 12 тако утврђених месечних износа, то је Уставни суд оценио да начин утврђивања ове накнаде прописан оспореном одредбом члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица није у сагласности са одредбама члана 205. Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да одредба члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 8/20), у делу измењеног члана 28. став 2. Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица („Службени гласник града Врања“, број 33/19), није у сагласности са законом.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 1. Одлуке о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица, у наведеном делу, престаје да важи даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-121/2020 од 24. новембра 2022. године („Службени гласник РС“, број 2/23)



## **5. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ**





– Одлуке

## Општи акти јавних предузећа и других привредних друштава

Статут Синдиката радника Електропривреде Србије,  
број 001 од 22. октобра 2021. године  
- одредба члана 79. став 2.

Како одредбе Устава не дају могућност ступања на снагу општих аката пре њиховог објављивања, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 79. став 2. предметног Статута, којом је предвиђено да овај статут ступа на снагу даном и моментом доношења, није у сагласности са одредбом члана 196. став 1. Устава.

Имајући у виду да је иницијатор оспорио и одредбе чл. 46. и 48. Статута такође у односу на одредбе члана 196. Устава, Уставни суд указује да утврђивање неуставности одредбе члана 79. став 2. Статута, само по себи, не значи да овај акт никада није ступио на снагу. Наиме, оспорени Статут није могао да ступи на снагу даном, односно моментом доношења, како је то овом одлуком утврђено, већ је могао да ступи на снагу након 22. октобра 2021. године, када је објављен на веб-сајту и огласним таблама Синдиката радника Електропривреде Србије, односно најраније осмог дана од његовог објављивања, сагласно одредби члана 196. став 4. Устава, па је у овом делу иницијатива одбачена јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка.

Поводом захтева да се утврди да су све одлуке донете на основу оспореног Статута ништаве и да не производе правно дејство, Уставни суд указује да није надлежан да утврђује ништавост одлука донетих на основу оспореног акта, већ да, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, може да обустави само извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона чију уставност оцењује, до доношења коначне одлуке.

Поводом навода иницијатора да је оспорени Статут донет на седници сазваној од стране неовлашћених лица и којој није присуствовао потребан број чланова Главног одбора Синдиката, Уставни суд указује да, сагласно Закону о удружењима, чије се одредбе сходно примењују на синдикате у питањима која нису уређена посебним законом, сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту или другом општем акту удружења, односно за утврђивање ништавости појединачног акта удружења који је донет супротно закону, статуту или другом општем акту удружења, у року од 15 дана од дана сазнања за акт,

а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта (члан 20. став 1. наведеног Закона).

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 79. став 2. Статута Синдиката радника Електропривреде Србије, број 001 од 22. октобра 2021. године, није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 46. и 48. Статута из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 46. и 48. и члана 79. став 2. Статута наведеног у изреци.

Подносилац иницијативе наводи да оспорени Статут није донет у складу са Уставом, јер „никада и нигде није објављен“, да је донет на седници Главног одбора Синдиката радника Електропривреде Србије одржаној 22. октобра 2021. године, која је сазвана од стране неовлашћених лица и којој није присуствовао потребан број чланова Главног одбора Синдиката, као и да је, у складу са оспореном одредбом члана 79. став 2. Статута, овај општи акт ступио на снагу даном и моментом доношења, што је у супротности са одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава. Иницијатор критикује решења предвиђена одредбама чл. 46. и 48. оспореног Статута, којима су уређени избор и опозив председника Синдиката, при чему ова решења упоређује са решењима предвиђеним одредбама Статута Синдиката из 2018. године, којима су на другачији начин уређена ова питања, и предлаже да Уставни суд донесе „одлуку којом утврђује да Статут Синдиката радника Електропривреде Србије (заведен под бројем 001), донет 22. октобра 2021. године, није у складу са Уставом, односно да одредбе чл. 46. и 48. и члана 79. став 2. овог статута нису у складу са чланом 196. Устава, као и да су све одлуке донете на основу наведеног Статута ништаве и да не производе правно дејство“. Уз иницијативу, Уставном суду су достављени: оспорени акт, Статут Синдиката радника Електропривреде Србије, број 59 од 8. фебруара 2018. године и Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање, број 110-00-859/2006-02 од 4. новембра 2021. године.

У одговору на наводе иницијативе, доносилац оспореног општег акта истиче да су измене и допуне Статута Синдиката радника Електропривреде Србије, број 001 од 22. октобра 2021. године, истог дана објављене на веб-сајту Синдиката радника ЕПС-а и на огласним таблама свих синдикалних организација – чланица Синдиката, као и да оспорени акт није морао да се објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ наводећи да, у складу са одредбом члана 17. став 1. Закона о објављивању закона и других прописа

и аката („Службени гласник РС“, број 45/13), није обавезно објављивање аката органа, правних и физичких лица у Службеном гласнику. У одговору се, такође, наводи да је Главни одбор Синдиката радника ЕПС-а утврдио да је због лоше ситуације у овом синдикату, блокаде и немогућности рада и функционисања органа и тела синдиката, који су били изазвани поступцима дотадашњег председника Синдиката, донео оспорене измене Статута, о чему сведоче оверене изјаве чланова Главног одбора и Записник са седнице Главног одбора Синдиката радника ЕПС-а, одржане 22. октобра 2021. године, који су у прилогу достављени уз одговор, као и да је о статутарним изменама обавештено надлежно министарство.

Увидом у достављени Статут Синдиката радника Електропривреде Србије, број 001 од 22. октобра 2021. године, Уставни суд је утврдио да се у преамбули оспореног Статута наводи да је Статут донет на основу одредаба члана 55. Устава, члана 30. став 1. алинеја 3. Статута синдиката радника Електропривреде Србије, на седници Главног одбора Синдиката радника ЕПС (5. августа 2005. године), са изменама и допунама усвојеним на седницама Главног одбора одржаним 2. јула 2009. године, 21. фебруара 2014. године, 8. јула 2016. године, 14. септембра 2017. године, 8. фебруара 2018. године и 22. октобра 2021. године, као и да оспорени акт садржи 79 чланова.

Уставни суд је, такође, утврдио да иницијатор оспорава одредбе чл. 46. и 48. наведеног Статута, којима су уређени избор и опозив председника Синдиката радника Електропривреде Србије, као и одредбу члана 79. став 2. Статута, која се налази у оквиру прелазних и завршних одредаба овог акта, а којом је предвиђено да овај статут ступа на снагу даном и моментом доношења, у односу на одредбе члана 196. Устава.

Уставом Републике Србије је утврђено да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу и да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, а да могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4.). Из наведених уставних одредаба следи да се, у формалноправном смислу, ступање на снагу општег правног акта везује за дан његовог објављивања, а не за дан доношења.

Како наведене одредбе Устава не дају могућност ступања на снагу општих аката пре њиховог објављивања, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 79. став 2. Статута, којом је предвиђено да овај статут ступа на снагу даном и моментом доношења, није у сагласности са одредбом члана 196. став 1. Устава.

С обзиром на то да Уставни суд поводом наведеног спорног уставно-правног питања већ има заузет став исказан у бројним одлукама (видети нпр. Одлуку Уставног суда УО-816/2012 од 3. јула 2014. године („Службени гласник РС“, број 111/14) и Одлуку Уставног суда УО-98/2015 од 15. септембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 91/16)), Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке, без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

Имајући у виду да из одговора доносиоца оспореног Статута произлази да је овај акт објављен на веб-сајту Синдиката радника Електропривреде Србије и на огласним таблама свих синдикалних организација – чланица Синдиката истог дана када је и донет (22. октобра 2021. године), а да је иницијатор оспорио одредбе чл. 46. и 48. Статута такође у односу на одредбе члана 196. Устава, Уставни суд указује да утврђивање неуставности одредбе члана 79. став 2. Статута, само по себи, не значи да овај акт никада није ступио на снагу. Наиме, оспорени Статут није могао да ступи на снагу даном, односно моментом доношења, како је то већ утврдио Уставни суд, већ је могао да ступи на снагу након 22. октобра 2021. године, када је овај оспорени акт објављен на веб-сајту и огласним таблама Синдиката, односно најраније осмог дана од његовог објављивања, сагласно одредби члана 196. став 4. Устава. Полазећи од наведеног, Уставни суд је иницијативу у овом делу одбацио јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 2. изреке.

Поводом захтева подносиоца иницијативе да Уставни суд утврди да су све одлуке донете на основу оспореног Статута ништаве и да не производе правно дејство, Уставни суд указује да није надлежан да утврђује ништавост одлука донетих на основу оспореног акта, већ да, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, може да обустави само извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона чију уставност оцењује, до доношења коначне одлуке.

Независно од наведеног, а поводом навода иницијатора да је оспорени Статут донет на седници сазваној од стране неовлашћених лица и којој није присуствовао потребан број чланова Главног одбора Синдиката, Уставни суд указује да, сагласно Закону о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11 – др. закони и 44/18 – др. закон), чије се одредбе сходно примењују на синдикате у питањима која нису уређена посебним законом (члан 2. став 2.), сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту или другом општем акту удружења, односно за утврђивање ништавости појединачног акта удружења који је донет супротно закону, статуту или другом општем акту удружења, у року од 15 дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта (члан 20. став 1.).

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 47. став 2. 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, одредба члана 79. став 2. Статута Синдиката радника Електропривреде Србије, наведеног у тачки 1. изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## Општи акти јавних служби

Правилник о стручном усавршавању Здравственог центра Врање,  
број 02-2840 од 15. јула 2010. године, са изменама и допунама  
од 14. августа 2012. године и 13. новембра 2019. године

Према одредби члана 175. став 8. важећег Закона о здравственој заштити, здравствени радник, односно здравствени сарадник може да раскине уговор којим су уређена међусобна права, обавезе и одговорности у вези са специјализацијом, односно уговор о раду са здравственом установом у јавној својини, и пре истека периода у коме је дужан да остане у радном односу (а то је двоструко дуже од трајања специјализације), уз обавезу да надокнади трошкове специјализације, односно уже специјализације, који не обухватају износ зараде и накнаде зараде за време трајања специјализације, односно уже специјализације. То значи да у случају раскида уговора о специјализацији, односно уговора о раду, здравствена установа у јавној својини има право да потражује једино накнаду трошкова специјализације које је сносила сагласно преузетим уговорним обавезама (који не обухватају исплаћене зараде и накнаде зарада), дакле, да јој се врати оно што је дала у испуњавању уговора, а не и накнаду евентуалне штете. Наведена законска одредба једнако се примењује на све здравствене раднике и здравствене сараднике који су у радном односу у здравственим установама у јавној својини, то јест чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

Полазећи од наведене законске регулативе, а с обзиром на то да је оспореним одредбама члана 26. Правилника уређена обавеза накнаде штете због неиспуњења уговорних обавеза у вези са специјализацијом и да се под штетом сматрају трошкови специјализације и накнаде нето зараде, Уставни суд је оценио да наведене одредбе Правилника нису у сагласности са одредбом члана 175. став 8. Закона о здравственој заштити. Како према члану 195. став 1. Устава сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону, Суд је оценио да одредбе члана 26. Правилника нису у сагласности ни са Уставом.

Разматрајући остале наводе иницијатива у погледу оспоравања уставности и законитости основног текста члана 25. Правилника, Уставни суд је, полазећи од садржине тога члана, којим је била предвиђена обавеза запосленог да по завршетку специјализације и уже специјализације проведе на раду у установи двоструко време од времена проведеног на специјализацији и ужој специјализацији, утврдио да се наведена одредба не може довести у непосредну уставноправну везу са одредбама члана 58. и члана 60. став 4. Устава и њима зајемченим правима на имовину и на правичну накнаду за рад, као ни са одредбама чл. 8, 49. и 104. Закона о раду и члана 6. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање у

односу на које је оспорена, а у односу на апострофиране одредбе чл. 184. и 186. Закона о здравственој заштити из 2005. године утврдио је да је тај закон престао да важи ступањем на снагу важећег Закона о здравственој заштити из 2019. године, те да члан 175. став 7. овог закона садржи сличну обавезу у погледу запослених у здравственој установи у јавној својини којима је одобрена специјализација, односно ужа специјализација, а како је то предвиђено и ставом 1. члана 25. Правилника, па је одбацио поднете иницијативе у овим деловима због непостојања процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 26. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-2840 од 15. јула 2010. године, број 02-4648 од 14. августа 2012. године и број 02-8070/5 од 13. новембра 2019. године, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 25. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-2840 од 15. јула 2010. године.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 25. и члана 26. ст. 1. и 2. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, „број 02-7287“ од 15. јула 2010. године и одредбе члана 1. став 1. Правилника о изменама и допунама Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-4648 од 14. августа 2012. године. По мишљењу иницијатора, оспорене одредбе наведених аката нису у сагласности са одредбама члана 58. и члана 60. став 4. Устава, чл. 8, 49. и 104. Закона о раду, чл. 184. и 186. Закона о здравственој заштити и члана 6. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. У иницијативи се наводи да запослени који је на специјализацији значајан период специјализације проводи радећи пуно радно време у установи која му је послодавац, да му за то време припада право на зараду које се не може дерогирати актима установе, да једина обавеза према члану 184. Закона о здравственој заштити јесте да здравствени радник по положеном специјалистичком испиту проведе у здравственој установи двоструко дужи период од периода трајања специјализације и да није јасно која је обавеза специјализанта у односу на плаћене доприносе. Иницијатор цитира одредбе члана 60. ст. 1. и 4. и члана 194. став 3. Устава, одредбе чл. 172, 181, 183, 184. и 186. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, др. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 105/17 - др. закон и 113/17 - др. закон),

одредбе чл. 1, 2. и 49. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - Одлука УС и 113/17) и врши анализу наведеног законског оквира, а што су у суштини преузети делови образложења Одлуке Уставног суда УО-61/2017 од 24. маја 2018. године. На крају наводи да се оспореним одредбама члана 25. и члана 26. ст. 1. и 2. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, „број 02-7287“ од 15. јула 2010. године и члана 1. став 1. Правилника о изменама и допунама Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-4648 од 14. августа 2012. године, запослени који по положеном специјалистичком испиту не остане на раду у болници двоструко дуже од трајања специјализације у суштини лишава права на зараду за све време трајања специјализације, па и за обављени рад у том периоду, што је супротно зајемченом праву на накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава, посебно с обзиром на то да се враћају све примљене зараде и накнаде, независно од тога колико је током специјализације фактички радио, као и колико је времена провео на раду након положене специјализације.

Другом иницијативом, која је сличне садржине и такође се састоји од преузетих делова образложења напред наведене Одлуке Уставног суда, оспорава се уставност одредаба чл. 25. и 26. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање од 15. јула 2010. године у односу на одредбу члана 60. став 4. Устава.

У одговору на наводе из иницијатива, Здравствени центар Врање истиче да је након ступања на снагу новог Закона о здравственој заштити донет Правилник о изменама и допунама Правилника о стручном усавршавању број 02-2840 од 15. јула 2010. године, који је заведен под бројем 02-8070/5 од 13. новембра 2019. године, а којим су, између осталог, измењене и оспорене одредбе чл. 25. и 26. основног текста Правилника, чиме су отклоњени разлози за оспоравање њихове уставности и законитости.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Здравственог центра Врање, позивајући се на члан 53. Статута тог центра, донео Правилник о стручном усавршавању, број 02-2840 од 15. јула 2010. године (омашком у иницијативи означен као – број 02-7287), који је објављен на огласној табли Здравственог центра 16. јула 2010. године, а ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања. Правилником се уређују планирање стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника, облици стручног усавршавања, поступак остваривања права на стручно усавршавање и друга питања у вези са стручним усавршавањем (члан 1.). Оспореним одредбама чл. 25. и 26. Правилника било је прописано: да је по завршетку специјализације и уже специјализације запослени обавезан да проведе на раду у установи двоструко време од временаведеног на специјализацији и ужој специјализацији (члан 25.); да уколико запослени не изврши обавезу из члана 25. овог правилника, или уколико својом кривицом не заврши специјализацију и ужу специјализацију у одређеном

року или уопште не заврши специјализацију и ужу специјализацију, или у току стажа раскине радни однос, дужан је да установи накнади штету са законском каматом, да се под штетом у смислу става 1. овог члана подразумева накнада нето зараде, накнада одвојеног живота од породице, накнада путних трошкова, трошкова двосеместралне наставе и друге трошкове које је здравствена установа имала са каматом од дана утужења (без пореза и доприноса) (члан 26.). На седници одржаној 14. августа 2012. године, Управни одбор је донео Правилник о изменама и допунама Правилника о стручном усавршавању, број 02-4648, којим је, оспореним чланом 1, у члану 26. основног текста додат став 3, којим је било прописано да одлуку о накнади штете, висини рате и роковима за отплату штете доноси директор Здравственог центра Врање, уз сагласност Управног одбора Здравственог центра Врање.

Уставни суд је даље утврдио да је у току поступка пред Судом, позивајући се на члан 26. Статута, а у вези са чл. 174. и 175. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/19), Управни одбор Здравственог центра Врање донео Правилник о изменама и допунама Правилника о стручном усавршавању број 02-2840 од 15. јула 2010. године, који је заведен под бројем 02-8070/5 од 13. новембра 2019. године. Чланом 3. тог правилника измењен је члан 25. основног текста, тако што је прописано да је здравствени радник, односно здравствени сарадник дужан да у Здравственом центру Врање проведе у радном односу, по завршеној специјализацији, односно ужој специјализацији двоструко дужи период од периода трајања специјализације, односно уже специјализације, за време које је финансирао послодавац и да здравствени радник, односно здравствени сарадник може раскинути уговор о специјализацији, односно уговор о раду и у краћем периоду од периода из става 1. овог члана, уз обавезу да надокнади трошкове специјализације, односно уже специјализације, који не обухватају износ зараде и накнаде зараде здравственог радника, односно здравственог сарадника за време трајања специјализације, односно уже специјализације. Чланом 4. наведеног Правилника измењен је члан 26. основног текста, тако што је прописано: да уколико запослени у потпуности не изврши обавезу из члана 3. овог правилника, или уколико својом кривицом не заврши специјализацију и ужу специјализацију у одређеном року, или уопште не заврши специјализацију, или у току стажа раскине радни однос са Здравственим центром Врање, дужан је да Здравственом центру Врање надокнади штету са законском каматом (став 1.); да се под штетом у смислу става 1. овог члана подразумева накнада нето зараде, накнада трошкова двосеместралне наставе, трошкова уписа на специјализацију и друге трошкове које је Здравствени центар имао, са каматом од дана утужења (без пореза и доприноса) (став 2.); да изузетно од става 2. а у вези са ставом 1. овог члана, здравствени радник, односно здравствени сарадник, уколико раскине уговор о раду са Здравственим центром Врање и заснује радни однос са установом чији је оснивач Република Србија, има обавезу да надокнади трошкове специјализације односно уже специјализације који се сматрају штетом (став 3.).



## III

Уставом Републике Србије је утврђено: да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа и да се нико тих права не може одрећи (члан 60. ст. 1. и 4.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.); да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1.).

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/19) је прописано: да се здравствена установа може основати средствима у јавној или приватној својини, ако овим законом није другачије уређено и да здравствену установу у јавној својини оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а здравствену установу у приватној својини оснива правно или физичко лице, под условима прописаним овим законом (члан 28.); да се под стручним усавршавањем, у смислу овог закона, подразумева стицање знања и вештина здравствених радника и здравствених сарадника, које обухвата специјализације, уже специјализације, континуирану едукацију и друге облике стручног усавршавања здравствених радника и специјализације здравствених сарадника, да трошкове специјализације и уже специјализације здравствених радника и здравствених сарадника сноси послодавац, а за запослене у здравственој установи у јавној својини у складу са чланом 17. став 1. тачка 13) и став 2. овог закона, да трошкове континуиране едукације здравствених радника сноси надлежна комора, послодавац, односно здравствени радник, да запослени има право да професионално напредује, у складу са законом (члан 170.); да је здравствена установа, односно приватна пракса дужна да здравственом раднику и здравственом сараднику обезбеди стручно усавршавање, у складу са овим законом, а према плану стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника у здравственој установи, односно приватној пракси, да план стручног усавршавања из става 1. овог члана здравствена установа у јавној својини доноси на основу плана развоја кадрова у здравству (члан 172.); да решење о одобравању специјализације и уже специјализације, у складу са планом стручног усавршавања из члана 172. став 1. овог закона и прописима којима се уређују специјализације, доноси директор здравствене установе, на предлог Стручног савета, односно оснивач приватне праксе, да је здравствена установа у јавној својини у обавези да распише интерни конкурс за одобравање специјализација и ужих специјализација, као и критеријуме на основу којих ће кандидати бити вредновани у ситуацији када се више кандидата пријави на интерни конкурс за одобравање одређене специјализације, односно уже специјализације, да је здравствена установа, односно приватна пракса дужна да закључи уговор

са здравственим радником, односно здравственим сарадником, којим се уређују међусобна права, обавезе и одговорности у вези са специјализацијом, односно ужом специјализацијом, да је здравствени радник, односно здравствени сарадник дужан да у здравственој установи у јавној својини проведе у радном односу, по завршеној специјализацији, односно ужој специјализацији, двоструко дужи период од периода трајања специјализације, односно уже специјализације, за време које је финансирао послодавац, да изузетно од става 7. овог члана, здравствени радник, односно здравствени сарадник може раскинути уговор из става 6. овог члана, односно уговор о раду са здравственом установом у јавној својини и у краћем периоду од периода из става 7. овог члана, уз обавезу да надокнади трошкове специјализације, односно уже специјализације, који не обухватају износ зараде и накнаде зараде здравственог радника, односно здравственог сарадника за време трајања специјализације, односно уже специјализације (члан 175. ст. 1, 3, 6, 7. и 8.).

#### IV

Разматрајући наводе иницијатива у делу којим је оспорена уставност и законитост члана 25. основног текста Правилника, Уставни суд је, полазећи од садржине тога члана, којим је била предвиђена обавеза запосленог да по завршетку специјализације и уже специјализације проведе на раду у установи двоструко време од времена проведеног на специјализацији и ужој специјализацији, утврдио да се наведена одредба не може довести у непосредну уставноправну везу са одредбама члана 58. и члана 60. став 4. Устава и њима зајемченим правима на имовину и на правичну накнаду за рад, као ни са одредбама чл. 8, 49. и 104. Закона о раду (којима се уређује међусобни однос закона, колективног уговора и уговора о раду, дужност запослених да се стручно усавршавају и дужност послодаваца да им то омогуће и право на зараду) и члана 6. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање (који садржи дефиниције појмова), а у односу на које је оспорена. Што се тиче оспоравања законитости истог члана у односу на одредбе чл. 184. и 186. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 105/17 - др. закон и 113/17 - др. закон), Уставни суд је утврдио да је тај закон престао да важи ступањем на снагу Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“ број 25/19), те да и сам иницијатор наводи да, према члану 184. Закона на чију повреду се позива, здравствени радник, односно здравствени сарадник коме је одобрена специјализација има обавезу да по положеном специјалистичком испиту проведе у здравственој установи двоструко дужи период од периода трајања специјализације. Уставни суд је констатовао и да је иста обавеза предвиђена и ставом 1. важећег члана 25. Правилника, као и да одредба члана 175. став 7. важећег Закона о здравственој заштити садржи сличну обавезу у погледу запослених у здравственој установи у јавној својини, а што је случај са Здравственим центром Врање, који је обухваћен Уредбом о Плану мреже

здравствених установа („Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21 и 74/21).

С обзиром на наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13- Одлука УС, 40/15- др. закон и 103/15), у делу којим се оспорава уставност и законитост члана 25. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-2840 од 15. јула 2010. године, одбацио поднете иницијативе због непостојања претпоставки за вођење поступка и одлучивање, одлучујући као под тачком 2. изреке.

## V

Поводом оспоравања уставности и законитости члана 26. основног текста Правилника и допуне тог члана извршене чланом 1. Правилника о изменама и допунама основног Правилника из 2012. године (који су такође оспорени у односу на претходно важећи Закон о здравственој заштити), Уставни суд је, будући да је после ступања на снагу важећег Закона о здравственој заштити, донет Правилник о изменама и допунама Правилника о стручном усавршавању, број 02-8070/5 од 13. новембра 2019. године, којим је, између осталог, измењен и члан 26, утврдио да је тим изменама питање обавеза запосленог који не изврши обавезе из уговора о специјализацији делимично другачије уређено, али да суштински нису отклоњени разлози због којих је тражена оцена уставности и законитости. Стога је Суд наставио поступак и сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, као оспорене одредбе разматрао одредбе члана 26. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-2840 од 15. јула 2010. године, са изменама и допунама број 02-4648 од 14. августа 2012. године и број 02-8070/5 од 13. новембра 2019. године.

Из одредаба важећег члана 26. Правилника следи да је запослени који не изврши у потпуности обавезу из члана 25, дакле који по завршеној специјализацији не остане на раду двоструко дуже од трајања специјализације, или који својом кривицом не заврши специјализацију у одређеном року или је уопште не заврши, или у току специјализације раскине радни однос, дужан да Здравственом центру надокнади штету са законском каматом. Шта обухвата накнада штете зависи од тога ко је оснивач здравствене установе са којом запослени заснива радни однос по престанку радног односа у том здравственом центру. Ако је нови послодавац запосленом установом чији је оснивач Република Србија, накнада штете обухвата накнаду трошкова двосеместралне наставе, трошкова уписа на специјализацију и других трошкова које је Здравствени центар имао. Ако оснивач новог послодавца није Република Србија, накнада штете подразумева, поред наведених трошкова, и накнаду нето зараде.

Према одредби члана 175. став 8. важећег Закона о здравственој заштити, здравствени радник, односно здравствени сарадник може да раскине уговор којим су уређена међусобна права, обавезе и одговорности у вези са специјализацијом, односно уговор о раду са здравственом установом у јавној својини, и пре истека периода у коме је дужан да остане у радном

односу (а то је двоструко дуже од трајања специјализације), уз обавезу да надокнади трошкове специјализације, односно уже специјализације, који не обухватају износ зараде и накнаде зараде за време трајања специјализације, односно уже специјализације. То значи да у случају раскида уговора о специјализацији, односно уговора о раду, здравствена установа у јавној својини има право да потражује једино накнаду трошкова специјализације које је сносила сагласно преузетим уговорним обавезама (који не обухватају исплаћене зараде и накнаде зарада), дакле, да јој се врати оно што је дала у испуњавању уговора, а не и накнаду евентуалне штете. Наведена законска одредба једнако се примењује на све здравствене раднике и здравствене сараднике који су у радном односу у здравственим установама у јавној својини, то јест чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

Полазећи од наведеног, а с обзиром на то да је одредбама важећег члана 26. Правилника уређена обавеза накнаде штете због неиспуњења уговорних обавеза, да се под штетом сматрају трошкови специјализације и накнаде нето зараде, с тим да обавезу накнаде нето зараде немају они који нови радни однос заснивају са установом чији је оснивач Република Србија, Уставни суд је оценио да наведене одредбе Правилника нису у сагласности са одредбом члана 175. став 8. Закона о здравственој заштити. Како према члану 195. став 1. Устава сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону, Суд је оценио да одредбе члана 26. Правилника нису у сагласности ни са Уставом, па је одлучио као под тачком 1. изреке.

Уставни суд додатно указује и да за поступање Суда у овом уставносудском предмету није од утицаја позивање иницијатора на Одлуку овог суда IУо-61/2017 од 24. маја 2018. године, будући да је након доношења те одлуке усвојен важећи Закон о здравственој заштити који је уредио и питање обавеза у случају раскида уговора о специјализацији, односно уговора о раду.

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

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 47. став 2. 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 26. Правилника о стручном усавршавању Здравственог центра Врање, број 02-2840 од 15. јула 2010. године, број 02-4648 од 14. августа 2012. године и број 02-8070/5 од 13. новембра 2019. године, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Правилник о образовању и стручном усавршавању здравствених радника и здравствених сарадника у Дому здравља Блаце,  
број 2942 од 10. децембра 2021. године  
- одредба члана 20.

Разматрајући оспорену одредбу члана 20. Правилника, према којој кандидат који је обавио преко 50% специјалистичког стажа на специјализацији коју му је одобрило Министарство здравља из гране медицине за коју се расписује интерни конкурс и чије је трошкове сам сносио, има апсолутну предност за доделу специјализације, без обзира на остале критеријуме из овог правилника, Уставни суд је најпре констатовао да је и Правилником (члан 13.), као и Законом, предвиђено да здравствена установа може одобрити специјализацију запосленом који је у радном односу на неодређено време. Стога оспорена одредба Правилника подразумева да је радноправни статус лица коме је Министарство одобрило специјализацију као незапосленом или запосленом на одређено време промењен и да је и то лице засновало радни однос на неодређено време у Дому здравља Блаце. Уставни суд је такође констатовао да је из садржине оспорене одредбе Правилника очигледан неједнак положај запослених који конкуришу за одобравање специјализације у тој здравственој установи, будући да кандидати који су из сопствених средстава финансирали трошкове преко 50% специјалистичког стажа имају апсолутну предност.

С обзиром на наведено, полазећи од уставног начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава, те имајући у виду да 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, те да оспорена одредба Правилника изричито фаворизује кандидате који су, финансирајући се из сопствених средстава, обавили преко 50% специјалистичког стажа, искључујући у односу на њих примену свих других критеријума за вредновање, а у односу на остале кандидате она представља инструмент за елиминацију њиховог учешћа у поступку доделе специјализација, на тај начин, по схватању Уставног суда, обесмишљен је и сам интерни конкурс и његова сврха. Стога Уставни суд сматра да у конкретном случају не постоји оправдање за извршено задирање у право на једнако поступање, тј. да не постоји пропорционалност између циља чијој се реализацији тежило и употребљеног средства. Сагласно томе, Суд је оценио да оспорена одредба члана 20. Правилника није у сагласности са уставним начелом о забрани дискриминације из члана 21. Устава, па је утврдио њену неуставност.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 20. Правилника о образовању и стручном усавршавању здравствених радника и здравствених сарадника у Дому здравља Блаце, број 2942 од 10. децембра 2021. године, није у сагласности са Уставом.

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

## О б р а з л о ж е њ е

## I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 20. Правилника наведеног у изреци. Иницијатор сматра да оспорена одредба Правилника, према којој кандидат који је обавио преко 50% специјалистичког стажа на специјализацијама уписаним по одобрењу Министарства здравља и финансираним из сопствених средстава има апсолутну предност за доделу специјализације без обзира на остале критеријуме из чл. 16-21. овог правилника, није у сагласности са одредбама члана 21. став 3. и члана 194. став 3. Устава и одредбама чл. 2. и 172. и члана 173. став 1. тачка 8) и став 2. Закона о здравственој заштити. У иницијативи се наводи да је Законом одређен циљ здравствене заштите, да се у том смислу спроводе мере за спречавање и рано откривање болести и благовремено и ефикасно лечење, те да су стога све здравствене установе дужне да здравственом раднику обезбеде стручно усавршавање у складу са тим законом. По мишљењу иницијатора, утврђени циљ здравствене заштите не остварује се тако што здравствена установа предвиди да кандидат који из сопствених средстава финансира специјализацију има апсолутну предност за доделу специјализације од стране здравствене установе без обзира на остале критеријуме, посебно зато што Закон предвиђа да план развоја кадрова садржи и критеријуме и ближе услове за одобравање специјализација. Уставност истог члана Правилника оспорена је у односу на уставно начело о забрани дискриминације из члана 21. Устава, наводима да се врши дискриминација по основу имовног стања и старости кандидата, будући да се онај ко није могао сам да финансира преко 50% специјалистичког стажа лишава могућности да буде упућен на специјализацију иако је по другим критеријумима бољи кандидат, као и да запослени који су раније засновали радни однос на неодређено време немају могућност да упишу волонтерску специјализацију док свако ко се запослио касније и сам је финансирао део специјалистичког стажа има предност при одобравању специјализације. Још је предложено да се до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачног акта односно радње предузете на основу оспореног Правилника.

У одговору на наводе из иницијативе доносилац оспореног акта истиче да спорни критеријум за вредновање кандидата за специјализацију не може бити дискриминаторни јер је једини циљ Дома здравља Блаце да у што краћем временском периоду а уз што мање финансијских средстава дође до

специјалисте, те да се на тај начин доприноси квалитету здравствене заштите, што је најбитније за пацијенте, а да кандидати који су сами финансирали специјализацију доприносе значајној уштеди здравственој установи. Указује се и да лица која су у радном односу не могу сама да финансирају специјализацију, а ако неко жели да сам изабере специјализацију из одређене гране медицине има могућност да раскине радни однос и да упише волонтерску специјализацију. На крају се наводи да Институт за јавно здравље Ниш даје мишљење о додељеној специјализацији од стране здравствене установе и да су до сада увек добијали позитивно мишљење, што не би био случај да постоје критеријуми који су неоправдано искључивали остале кандидате.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Дома здравља Блаце, из Блаца, на седници одржаној 10. децембра 2021. године, донео оспорени Правилник о образовању и стручном усавршавању здравствених радника и здравствених сарадника у Дому здравља Блаце, број 2942 од 10. децембра 2021. године, позивајући се на одредбе члана 62. став 1. тачка 5. и члана 172. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/19). Овим правилником се у складу са Законом, Планом развоја кадрова у здравству и Планом стручног усавршавања, утврђују права и дужности здравствених радника и здравствених сарадника да стално прате развој медицинских, стоматолошких, фармацеутских и других одговарајућих наука и да се стручно усавршавају, ради одржавања и унапређивања квалитета свог рада (члан 1. став 1.). Специјализација као облик стручног усавршавања уређена је чл. 13-28. овог правилника. Оспореним чланом 20. Правилника предвиђено је да по основу времена (дужине) обављеног специјалистичког стажа, кандидат који је обавио преко 50% специјалистичког стажа на специјализацијама уписаним по одобрењу Министарства здравља и финансираним из сопствених средстава кандидата, у складу са законом, из грана медицине за које се расписује интерни конкурс, има апсолутну предност за доделу специјализације без обзира на остале критеријуме из чл. 16-21. овог правилника.

## II

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1-3.); да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1-3.).

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/19) прописано је: да општи интерес у здравственој заштити у Републици Србији обухвата, између осталог, обезбеђивање здравствених специјалистичких

студија и ужих здравствених специјалистичких студија (у даљем тексту: специјализација и ужих специјализација) здравствених радника и здравствених сарадника, запослених у здравственим установама у јавној својини (члан 17. став 1. тачка 13)); да се средства за остваривање општег интереса, између осталог, из става 1. тачка 13) овог члана обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање (члан 17. став 2.); да трошкове специјализације и уже специјализације здравствених радника и здравствених сарадника сноси послодавац, а за запослене у здравственој установи у јавној својини у складу са чланом 17. став 1. тачка 13) и став 2. овог закона (члан 170. став 2.); да запослени има право да професионално напредује, у складу са законом (члан 170. став 4.); да је здравствена установа, односно приватна пракса дужна да здравственом раднику и здравственом сараднику обезбеди стручно усавршавање, у складу са овим законом, а према плану стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника у здравственој установи, односно приватној пракси, и да план стручног усавршавања из става 1. овог члана здравствена установа у јавној својини доноси на основу плана развоја кадрова у здравству (члан 172.); да се здравствени радник са завршеним интегрисаним академским студијама здравствене струке, који је засновао радни однос на неодређено време са здравственом установом, односно приватном праксом, може стручно усавршавати – специјализирати, под условом да је завршио приправнички стаж и положио стручни испит, да се здравствени сарадник са завршеним академским студијама, који је засновао радни однос на неодређено време са здравственом установом, може стручно усавршавати – специјализирати, у складу са законом, да се здравствени радник, специјалиста одређене гране медицине, односно фармације, може, после завршене специјализације, усавршавати и у ужој специјалности, да изузетно од става 1. овог члана, Министарство одобрава специјализацију за области дефицитарних грана медицине, денталне медицине, односно фармације, здравственом раднику са завршеним интегрисаним академским студијама здравствене струке, који је завршио приправнички стаж и положио стручни испит и који је незапослен или запослен на одређено време, у складу са законом, да здравствени радник из става 4. овог члана финансира специјализацију из сопствених средстава, да министар за сваку наредну календарску годину, најкасније до 1. децембра текуће године, доноси одлуку о областима медицине, денталне медицине, односно фармације које су дефицитарне у Републици Србији, а на основу мишљења завода за јавно здравље основаног за територију Републике Србије и да је решење о одобрењу специјализације из става 4. овог члана, које у року од 60 дана од дана завршетка јавног конкурса доноси министар, коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор (члан 174.); да решење о одобравању специјализације и уже специјализације, у складу са планом стручног усавршавања из члана 172. став 1. овог закона и прописима којима се уређују специјализације, доноси директор здравствене установе, на предлог Стручног савета, односно оснивач приватне праксе, да се на решење



из става 1. овог члана може изјавити жалба управном одбору здравствене установе, односно оснивачу приватне праксе, да је здравствена установа у јавној својини у обавези да распише интерни конкурс за одобравање специјализација и ужих специјализација, као и критеријуме на основу којих ће кандидати бити вредновани у ситуацији када се више кандидата пријави на интерни конкурс за одобравање одређене специјализације, односно уже специјализације, да је решење управног одбора из става 2. овог члана коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор, да сагласност на решење из ст. 1. и 4. овог члана, за здравствене установе у јавној својини, у року од 60 дана од дана завршетка јавног конкурса, даје министар и да је здравствени радник, односно здравствени сарадник дужан да у здравственој установи у јавној својини проведе у радном односу, по завршеној специјализацији, односно ужој специјализацији, двоструко дужи период од периода трајања специјализације, односно уже специјализације, за време које је финансирао послодавац (члан 175. ст. 1-5. и став 7.).

### III

Уставни суд констатује да сагласно Закону о здравственој заштити запослени имају право да професионално напредују, да је специјализација облик стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника и да је обезбеђивање специјализација запосленима у здравственим установама у јавној својини обухваћено општим интересом у здравственој заштити. Законом су предвиђена два начина одобравања специјализација, а у зависности од радноправног статуса. Запосленима који су у радном односу на неодређено време специјализацију одобрава здравствена установа у којој су у радном односу. Запосленима који су у радном односу на одређено време и незапосленима Министарство здравља одобрава специјализације за области дефицитарних грана медицине, денталне медицине и фармације. Средства за финансирање трошкова специјализације запослених који су у радном односу на неодређено време у установи у јавној својини обезбеђују се из доприноса за обавезно здравствено осигурање, а трошкове сноси здравствена установа која запосленом одобрава специјализацију. По завршетку специјализације ови запослени имају обавезу да у здравственој установи у јавној својини остану у радном односу двоструко дуже од трајања специјализације, што значи да им је обезбеђено радно место са завршеном специјализацијом и професионално напредовање. Насупрот томе, запослени у радном односу на одређено време и незапослени сами сnose трошкове своје специјализације и по њеном завршетку немају обезбеђено радно место. Сагласно Закону, здравствена установа у јавној својини у обавези је да распише интерни конкурс за одобравање специјализација и ужих специјализација, као и критеријуме на основу којих ће кандидати бити вредновани у ситуацији када се више кандидата пријави за одобравање одређене специјализације, односно уже специјализације. Закон не уређује питање заснивања радног односа на неодређено време за време специјализације коју је одобрило Министарство, нити евентуалну промену начина финансирања те специјализације.

Полазећи од наведеног законског оквира, Уставни суд је најпре утврдио да је, сагласно Уредби о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21), Дом здравља Блаце здравствена установа у јавној својини.

Разматрајући оспорену одредбу члана 20. Правилника, према којој кандидат који је обавио преко 50% специјалистичког стажа на специјализацији коју му је одобрило Министарство здравља из гране медицине за коју се расписује интерни конкурс и чије је трошкове сам сносио, има апсолутну предност за доделу специјализације, без обзира на остале критеријуме из овог правилника, Уставни суд је најпре констатовао да је и Правилником (члан 13.), као и Законом, предвиђено да здравствена установа може одобрити специјализацију запосленом који је у радном односу на неодређено време. Стога оспорена одредба Правилника подразумева да је радноправни статус лица коме је Министарство одобрило специјализацију као незапосленом или запосленом на одређено време промењен и да је и то лице засновало радни однос на неодређено време у Дому здравља Блаце. Уставни суд је такође констатовао да је из садржине оспорене одредбе Правилника очигледан неједнак положај запослених који конкуришу за одобравање специјализације у тој здравственој установи, будући да кандидати који су из сопствених средстава финансирани трошкове преко 50% специјалистичког стажа имају апсолутну предност.

С обзиром на наведено, полазећи од уставног начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава, те имајући у виду да 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, за Уставни суд се као уставноправно спорно поставило питање да ли за разликовање у положају лица која у здравственој установи конкуришу за одобравање специјализације постоји објективно и разумно оправдање.

Како је у одговору доносиоца оспореног Правилника наведено да је циљ оспорене одредбе да се у што краћем периоду и уз што мање финансијских средстава дође до специјалисте за одређену област, Уставни суд сматра да то може бити легитиман циљ, с обзиром на потребу да се грађанима пружи здравствена заштита у свим областима у којима је сагласно прописима обезбеђује дом здравља. Стога је Уставни суд даље испитао да ли је предузета мера сразмерна циљу чијој се реализацији тежи. С обзиром на то да, сагласно Закону, запослени имају право да професионално напредују, у складу са законом (члан 170. став 4.), те да се ради одобравања специјализације у установи у јавној својини спроводи интерни конкурс и утврђују се критеријуми за вредновање кандидата (члан 175. став 3.), Уставни суд налази да је сврха спровођења интерног конкурса да се заинтересованима обезбеди доступност специјализације под једнаким условима и да се применом утврђених критеријума и начина њиховог вредновања сваки од кандидата

вреднује по сваком од критеријума и на основу резултата тог вредновања одреди коме ће бити одобрена специјализација. Насупрот томе, оспорена одредба Правилника, с једне стране, изричито фаворизује кандидате који су, финансирајући се из сопствених средстава, обавили преко 50% специјалистичког стажа, искључујући у односу на њих примену свих других критеријума за вредновање, док, с друге стране, у односу на остале кандидате она у суштини представља инструмент за елиминацију њиховог учешћа у поступку доделе специјализација. На тај начин, по схватању Уставног суда, обесмишљен је и сам интерни конкурс и његова сврха. Стога Уставни суд сматра да не постоји оправдање за извршено задирање у право на једнако поступање, тј. да не постоји пропорционалност између циља чијој се реализацији тежило и употребљеног средства. Сагласно томе, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 20. Правилника није у сагласности са уставним начелом о забрани дискриминације из члана 21. Устава, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

Будући да је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 20. Правилника није у сагласности са Уставом и да иницијатор није навео правно релевантне разлоге за оспоравање њене законитости, Суд се није упуштао у оцену законитости наведене одредбе.

Како је у претходном поступку правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15).

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев иницијатора за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правилника, како је то наведено у тачки 2. изреке

Полазећи од изложеног, 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), Суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 20. Правилника о образовању и стручном усавршавању здравствених радника и здравствених сарадника у Дому здравља Блаце, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУо-55/2022 од 3. новембра 2022. године („Службени гласник РС“, број 136/22)

**Други општи акти  
(универзитета, комора, удружења,  
спортских и других организација)**

**Статут Адвокатске коморе Ниша**

(„Службени лист града Ниша“, број 96/19-пречишћен текст)  
- део одредаба члана 38. став 8. и члана 164. и одредбе чл. 194. до 197.

Оспореним Статутом Адвокатска комора Ниша уредила је не само дисциплински поступак, већ и дисциплинску одговорност адвоката и адвокатских приправника прописујући у члану 38. став 8. Статута да адвокати и адвокатски приправници дисциплински одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре које се уређују Законом о адвокатури, Статутом Адвокатске коморе Србије и овим статутом, да би у одредници „9. Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак“, у одредби члана 164. Статута прописала да су адвокати и адвокатски приправници дужни да се одговорно, стручно и савесно баве адвокатуром и чувају углед адвокатуре и да за повреде дужности и за нарушавање угледа адвокатуре адвокати и адвокатски приправници одговарају дисциплински, према одредбама Закона о адвокатури, Статута адвокатске коморе Србије, овог статута и Кодекса професионалне етике адвоката. Одредбама чл. 194. до 197. Статута у пододредници „9.7. Повреда дужности и угледа адвоката“ прописано је какве могу бити повреде дужности адвоката (члан 194.), шта су и које су лакше повреде дужности адвоката, а шта су и које су теже повреде и дужности адвоката и угледа адвокатуре (чл. 195. и 196.) и санкције за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре (члан 197.).

С обзиром на то да Закон о адвокатури установљава одговорност адвоката и адвокатских приправника за стручно и савесно бављење адвокатуром и чување њеног угледа и дисциплинску одговорност за повреде дужности и угледа адвокатуре, препуштајући Статуту Адвокатске коморе Србије да уреди лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре, утврђујући за које се лакше повреде дужности и угледа адвокатуре може изрећи новчана казна, теже повреде дужности за које се може изрећи мера брисања из именика адвоката и услове под којима се изречена казна може условити, Уставни суд налази да, сагласно овим законским решењима, Адвокатска комора Ниша није овлашћена да својим Статутом уређује наведена питања, јер се она уређују искључиво Законом и Статутом Адвокатске коморе Србије. Из наведених разлога Уставни суд је утврдио да иницијативом оспорене одредбе члана 195. став 2. тач. 3. и 4. и члана 196. став 2. тачка 29. и тач. 47. до 49. Статута Адвокатске коморе Ниша нису у сагласности са законом, а нису сагласне ни са Уставом, јер несагласност општег акта са законом представља и несагласност са чланом 195. став 1. Устава.

Како у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд није ограничен захтевом иницијатора, то је Суд оценио да нису у сагласности са Уставом и законом ни одредба члана 38. став 8, одредница 9.

у делу наслова који гласи: „Дисциплинска одговорност и“, члан 164, пододредница „9.7. Повреде дужности и угледа адвоката“ и одредбе чл. 194. до 197. Статута Адвокатске коморе Ниша, јер такође уређују дисциплинску одговорност адвоката и са оспореним одредбама истог статута чине правну и логичку целину.

Имајући у виду да је Суд донео кончану одлуку у овом уставносудском предмету, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба Статута одбацио је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 38. став 8, одредница 9. у делу наслова који гласи: „Дисциплинска одговорност и“, члан 164, пододредница „9.7. Повреде дужности и угледа адвоката“ и одредбе чл. 194. до 197. Статута Адвокатске коморе Ниша („Службени лист града Ниша“, број 96/19-пречишћен текст), нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу одредаба Статута из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је заједничка иницијатива 21 адвоката за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 196. став 2. тач. 47. до 49. Статута наведеног у изреци. Оцена уставности је захтевана у односу на одредбе чл. 21, 46. и 84. Устава, а оцена законитости у односу на члан 75. став 2. Закона о адвокатури, због тога што су оспореним Статутом прописане теже повреде дужности адвоката мимо оних прописаних Статутом Адвокатске коморе Србије чиме су, по мишљењу иницијатора, прекорачена законска овлашћења Адвокатске коморе Ниша. Како се таквим прописивањем адвокати те коморе „другачије третирају у односу на адвокате других комора“, а Република Србија је јединствено тржиште на коме сви имају једнак правни положај, то је захтевана оцена уставности у односу на одредбе чл. 21. и 84. Устава, а с обзиром на садржину прописаних тежих повреда дужности захтевана је оцена уставности и у односу на члан 46. Устава који гарантује слободу мишљења и изражавања. Предложена је и обустава извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспореног акта.

Овом предмету (ИУо-24/2020), на основу члана 43. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) припојен је део иницијативе из предмета ИУо-54/2020 у коме су (поред одредаба чл. 20, 27, 45. и члана 49. став 2.) оспорене и одредбе члана 195. став 2. тач. 3. и 4. и члана 196. став 2. тачка 29. и тач. 47. до 49. Статута Адвокатске коморе Ниша, које се односе на прописивање „нових“ лакших и тежих повреда дужности адвоката

и адвокатских приправника, јер је то у искључивој надлежности Адвокатске коморе Србије. Оцена уставности је захтевана у односу на одредбе чл. 21. и 46, члана 84. став 2. и члана 195. Устава, а оцена законитости у односу на одредбе члана 70. став 2. и члана 75. став 1. Закона о адвокатури.

Адвокатска комора Ниша, као доносилац оспореног Статута, у одговору на наводе иницијативе истиче да оспореним одредбама Статута није извршено прописивање нових лакших и тежих повреда дужности адвоката јер су „радње које се наведеним одредбама инкриминишу, већ инкриминисане одговарајућим одредбама Статута Адвокатске коморе Србије, или су у вези са тим одредбама и одредбама Кодекса професионалне етике адвоката којима се прописује однос према другим адвокатима, адвокатској комори и иступање у јавности“, а конкретизовање појединих радњи и њихово издавање, по њиховом мишљењу, не може представљати прописивање нових повреда дужности, односно инкриминације.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао:

Оспореним Статутом Адвокатске коморе Ниша („Службени лист града Ниша“, број 96/19-пречишћен текст) уређују се задаци, послови, унутрашња организација Адвокатске коморе Ниша, избор и делокруг органа, начин вршења јавних овлашћења и друга питања од значаја за рад Адвокатске коморе Ниша. У „Глави III. Органи Адвокатске коморе Ниша“ у одредници „5. Дисциплински органи“ одредбом члана 38. став 8. Статута прописано је да адвокати и адвокатски приправници дисциплински одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатури, које се уређују Законом о адвокатури, Статутом Адвокатске коморе Србије и овим статутом, а у „Глави V. Јавна овлашћења“ у одредници „9. Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак“ одредбама чл. 164. до 205. прописано је да су адвокати и адвокатски приправници дужни да се одговорно, стручно и савесно баве адвокатуром и чувају углед адвокатури, а да за повреде дужности и за нарушавање угледа адвокатури, адвокати и адвокатски приправници одговарају дисциплински, према одредбама Закона о адвокатури, Статута адвокатске коморе Србије, овог статута и Кодекса професионалне етике адвоката (члан 164.). Одредбама чл. 194. до 197. у пододредници „9.7. Повреде дужности и угледа адвоката“ прописано је да повреде дужности адвоката могу бити теже и лакше (члан 194.). Одредбом члана 195. став 1. Статута прописано је да су лакше повреде дужности и угледа адвокатури нарушавање дужности и угледа адвокатури мањег значаја, а одредбама члана 195. став 2. тач. 1. до 4. прописане су лакше повреде дужности адвоката. Одредбама члана 196. Статута прописано је да се под тежом повредом дужности адвоката и угледа адвокатури сматра нарушавање дужности и угледа адвокатури прописаних законом, Статутом адвокатске коморе Србије, овим статутом и Кодексом професионалне етике адвоката, док су одредбама члана 196. став 2. тач. 1. до 49. прописане теже повреде дужности адвоката. Одредбама члана 197. Статута прописано је да се за лакше повреде дужности и угледа адвокатури може изрећи опомена или новчана казна, а за теже повреде новчана казна или мера брисања из именика адвоката.

Уставом Републике Србије је утврђено да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.), да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација непосредна или посредна, по било ком основу (члан 21. ст. 1. и 3.), 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. став 2.), да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1.).

Законом о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12-Одлука УС) којим се уређују, поред осталог, адвокатска служба, те права, обавезе и одговорности адвоката и адвокатских приправника и организација и рад адвокатских комора (члан 1.), прописано је: да су Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу самосталне и независне професионалне организације адвоката, основане у складу са законом и Статутом Адвокатске коморе Србије, које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, у складу са овим законом и својим статутом (члан 63. став 1.); да у Републици Србији постоји Адвокатска комора Србије са седиштем у Београду, за територију Републике Србије, у чијем саставу је Адвокатска комора Ниша, са седиштем у Нишу (члан 64. став 1. тачка б)); да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу имају као јавно овлашћење одлучивање о покретању и вођењу дисциплинског поступка против адвоката или адвокатског приправника, о њиховој дисциплинској одговорности и о изрицању дисциплинских мера (члан 65. став 1. тачка 7)); да су адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије у првом степену надлежне за јавна овлашћења из става 1. тачка 7), а да је Адвокатска комора Србије надлежна, као другостепени орган, и за јавно овлашћење из става 1. тачка 7) (члан 65. ст. 2. и 3.); да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу доносе статут и друга општа акта (члан 66. тачка 1)); да статут Адвокатске коморе Србије мора бити у сагласности са овим законом, а статут адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије мора бити у сагласности са овим законом и Статутом Адвокатске коморе Србије (члан 70.). Одредбама чл. 75. до 83. Закона у глави „VIII. Дисциплинска одговорност и престанак права на бављење адвокатуром“ прописано је да су адвокати и адвокатски приправници одговорни за стручно и савесно бављење адвокатуром и чување њеног угледа (члан 75. став 1.), да адвокати и адвокатски приправници дисциплински одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре које се уређују Статутом Адвокатске коморе Србије (члан 75. став 2.). У одредби члана 75. став 3. Закона прописано је да се под тежом повредом дужности и угледа адвокатуре сматра нарушавање дужности и угледа адвокатуре прописаних законом, Статутом Адвокатске коморе Србије и кодексом, да би у истој одредби Закона било наведено шта се нарочито сматра под тежом повредом дужности и угледа адвокатуре, а у ставу 4. истог члана, шта је лакша повреда дужности и угледа адвокатуре. Одредбом члана 76. став 5. Закона прописано је да се организација, састав,

надлежност, начин одлучивања дисциплинских органа и дисциплински поступак ближе уређују статутом адвокатске коморе. Одредбом члана 77. став 2. Закона прописано је да се за лакше повреде дужности адвоката и угледа адвокатуре може изрећи опомена или новчана казна, а у ставу 4. истог члана да се за теже повреде дужности адвоката и угледа адвокатуре може изрећи новчана казна или мера брисања из именика адвоката. Одредбом члана 77. став 8. Закона прописано је да се Статутом Адвокатске коморе Србије утврђују лакше повреде дужности и угледа адвокатуре за које се може изрећи новчана казна, теже повреде дужности за које се може изрећи мера брисања из именика адвоката и услови под којима се изречена казна може условити. Одговорност адвокатских приправника уређена је тако што је у одредби члана 82. Закона прописано да се одредбе о дисциплинској одговорности адвоката сходно примењују и на адвокатске приправнике.

Статутом Адвокатске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/11, 78/12 и 86/13), којим се уређују задаци и послови, унутрашња организација Адвокатске коморе Србије, избор и делокруг њених органа, начин вршења јавних овлашћења и друга питања од значаја за рад Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу, у одредби члана 40. став 8. прописано је да адвокати и адвокатски приправници дисциплински одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре, које се уређују Законом о адвокатури и Статутом Адвокатске коморе Србије. Одредбом члана 127. тачка 7) Статута прописано је да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу имају као јавно овлашћење – одлучивање о покретању и вођењу дисциплинског поступка против адвоката или адвокатског приправника, о њиховој дисциплинској одговорности и о изрицању дисциплинских мера. Одредбама чл. 197. до 242. Статута прописана је дисциплинска одговорност и дисциплински поступак и то тако што је одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Статута прописано да су адвокати и адвокатски приправници дужни да се одговорно, стручно и савесно баве адвокатуром и чувају углед адвокатуре (став 1.), да за повреде дужности и за нарушавање угледа адвокатуре, адвокати и адвокатски приправници одговарају дисциплински, према одредбама Закона о адвокатури, овог статута и Кодекса професионалне етике адвоката (став 2.). Одредбама чл. 239. до 242. Статута прописане су повреде дужности и угледа адвоката тако што је у одредбама члана 240. прописано које су то лакше повреде дужности и угледа адвокатуре (став 1.) и таксативно наведене лакше повреде дужности адвоката (став 2. тач. 1. и 2.). У одредби члана 241. став 1. Статута прописано је да се под тежом повредом дужности адвоката и угледа адвокатуре сматра нарушавање дужности и угледа адвокатуре прописаних законом, Статутом Адвокатске коморе Србије и Кодексом професионалне етике адвоката, док су у ставу 2. у тач. 1. до 44. члана 241. таксативно наведене теже повреде дужности адвоката. У одредби члана 242. Статута прописано је да се за лакше повреде дужности и угледа адвокатуре може изрећи опомена или новчана казна, а за теже повреде може се изрећи новчана казна или мера брисања из именика адвоката. Одредбом члана 270. став 5. Статута прописано је да



се на адвокатског приправника сходно примењују одредбе Закона о адвокатури, овог статута и Кодекса професионалне етике адвоката о дужностима и дисциплинској одговорности адвоката.

Из наведених одредаба Устава и Закона о адвокатури произлази да је законодавац, у складу са уставним овлашћењем, уређујући адвокатску службу уредио обавезе и одговорности адвоката и адвокатских приправника и организацију и рад адвокатских комора, прописао одговорност адвоката и адвокатских приправника за стручно и савесно бављење адвокатуром и чување њеног угледа, прописао шта се сматра тежом повредом дужности и угледа адвокатуре, док је прописивање лакших и тежих повреда дужности и угледа адвокатуре за које се може изрећи новчана казна, односно мера брисања из именика адвоката препустио надлежности Адвокатске коморе Србије.

Законом је адвокатска комора у саставу Адвокатске коморе Србије овлашћена да статутом уреди организацију, састав, надлежност, начин одлучивања дисциплинских органа и дисциплински поступак, те да на основу јавног овлашћења одлучује о покретању и вођењу дисциплинског поступка против адвоката или адвокатског приправника и о изрицању дисциплинских мера.

Адвокатска комора Србије је Статутом уредила дисциплинску одговорност адвоката и адвокатских приправника, прописала повреде дужности и угледа адвоката и теже и лакше повреде дужности адвоката.

Оспореним Статутом Адвокатска комора Ниша уредила је не само дисциплински поступак, већ и дисциплинску одговорност адвоката и адвокатских приправника прописујући у члану 38. став 8. Статута да адвокати и адвокатски приправници дисциплински одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре које се уређују Законом о адвокатури, Статутом Адвокатске коморе Србије и овим статутом, да би у одредници „9. Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак“, у одредби члана 164. Статута прописала да су адвокати и адвокатски приправници дужни да се одговорно, стручно и савесно баве адвокатуром и чувају углед адвокатуре, а да за повреде дужности и за нарушавање угледа адвокатуре, адвокати и адвокатски приправници одговарају дисциплински, према одредбама Закона о адвокатури, Статута адвокатске коморе Србије, овог статута и Кодекса професионалне етике адвоката. Одредбама чл. 194. до 197. у пододредници „9.7. Повреда дужности и угледа адвоката“ прописано је какве могу бити повреде дужности адвоката (члан 194.), шта су и које су лакше повреде дужности адвоката, а шта су и које су теже повреде и дужности адвоката и угледа адвокатуре (чл. 195. и 196.) и прописане су санкције за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре (члан 197.).

Иницијативом се оспоравају одредбе члана 195. став 2. тач. 3. и 4. и члана 196. став 2. тачка 29. и тач. 47. до 49. Статута Адвокатске коморе Ниша.

С обзиром на то да Закон установљава одговорност адвоката и адвокатских приправника за стручно и савесно бављење адвокатуром и чување њеног угледа и дисциплинску одговорност за повреде дужности и угледа

адвокатури, препуштајући Статуту Адвокатске коморе Србије да уреди лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатури, утврђујући за које се лакше повреде дужности и угледа адвокатури може изрећи новчана казна, теже повреде дужности за које се може изрећи мера брисања из именика адвоката и услове под којима се изречена казна може условити, Уставни суд налази да, сагласно овим законским решењима, Адвокатска комора Ниша није овлашћена да својим Статутом уређује наведена питања, јер се она уређују искључиво Законом и Статутом Адвокатске коморе Србије. Из наведених разлога Уставни суд је утврдио да одредбе члана 195. став 2. тач. 3. и 4. и члана 196. став 2. тачка 29. и тач. 47. до 49. Статута Адвокатске коморе Ниша нису у сагласности са законом. Последишно, несагласност општег акта са законом представља и несагласност са чланом 195. став 1. Устава.

Како у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд, сагласно члану 54. 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), није ограничен захтевом иницијатора, то је Суд оценио да нису у сагласности са Уставом и законом ни одредба члана 38. став 8, одредница 9. у делу наслова који гласи: „Дисциплинска одговорност и“, члан 164, пододредница „9.7. Повреде дужности и угледа адвоката“ и одредбе чл. 194. до 197. Статута Адвокатске коморе Ниша, јер такође уређују дисциплинску одговорност адвоката, и са оспореним одредбама истог статута чине правну и логичку целину.

Имајући у виду да о овим питањима Уставни суд већ има заузет став (видети Одлуку Уставног суда IУо-213/2019 од 3. децембра 2020. године („Службени гласник РС“, број 159/20)) и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено, као и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање у овом делу, Уставни суд је, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

С обзиром на то да одредба члана 38. став 8, одредница 9. у делу наслова који гласи: „Дисциплинска одговорност и“, члан 164, пододредница „9.7. Повреде дужности и угледа адвоката“ и одредбе чл. 194. до 197. предметног Статута Адвокатске коморе Ниша нису у сагласности са Уставом и законом, Суд је одлучио као у тачки. 1. изреке.

Имајући у виду да је Суд донео кончану одлуку у овом уставносудском предмету, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба Статута одбацио је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, како је одлучено у тачки 2. изреке.

Сагласно свему изнетом и одредбама члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 38. став 8, одредница 9. у делу наслова који гласи: „Дисциплинска одговорност и“, члан 164, пододредница „9.7. Повреде дужности и угледа адвоката“ и одредбе чл. 194. до 197. Статута Адвокатске коморе Ниша наведеног у изреци престају

да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-24/2020 од 19. маја 2021. године („Службени гласник РС”, број 69/22)

### Статут Универзитета у Београду

(„Гласник Универзитета у Београду”, бр. 201/18, 207/19, 213/20, 214/20 и 217/20)

- део наслова изнад члана 133. и одредбе члана 133. ст. 4. и 5.

и

Правилник о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова („Гласник Универзитета у Београду”, бр. 193/16, 196/16, 197/17, 199/17, 203/18, 206/18, 212/19 и 214/20)

- наслов изнад члана 8. и одредбе чл. 8, 8а и 9.

Приступајући испитивању основаности навода и разлога оспоравања уставности и законитости одредбе става 5. члана 133. Статута Универзитета у Београду, Уставни суд је пошао од целине одредаба члана 133. Статута, те утврдио да су ове одредбе означене као „Општи предуслов у погледу неосуђиваности за инфамна кривична дела и повреде Кодекса“. Доносилац Статута је одредбама ст. 1. до 3. овог члана преузео одредбе члана 72. ст. 4. до 6. Закона о високом образовању, којима је прописано да лице које је правоснажно осуђено за неко од таксативно наведених кривичних дела не може стећи звање наставника, односно сарадника (став 4. члана 72. Закона), да ако правоснажно осуђено лице има стечено звање наставника, односно сарадника, високошколска установа доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника (став 5. истог члана), а лицу престаје радни однос у складу са законом (став 6.). Сагласно одредби члана 56. Закона, према којој се статутом уређује, поред осталог, начин рада високошколске установе, одредбом става 2. члана 133. Статута је одређен стручни орган Универзитета, односно факултета који доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника. Међутим, за разлику од претходно наведених ситуација које су прописане Законом, одредбом става 4. члана 133. Статута предвиђа се нови правни основ који је препрека за стицање звања наставника (не и сарадника), тако што се прописује да лице коме је по доношењу коначне одлуке изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике не може стећи звање наставника. Оспореном одредбом става 5. члана 133. Статута, којом су обухваћени и наставници и сарадници, прописано је да ако лице из става 4. овог члана има стечено звање наставника, односно сарадника, поступак одузимања звања се спроводи на начин прописан општим актима Универзитета. Налазећи да су одредбе ст. 4. и 5. члана 133. Статута у непосредној правној и логичкој вези, а имајући у виду да у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд није везан

захтевом иницијатора, Суд је приступио испитивању уставности и законитости и одредбе става 4. и одредбе става 5. члана 133. Статута.

Приликом оцене сагласности наведених статутарних норми са Уставом и законом, као спорно уставноправно питање поставља се, пре свега, питање обухвата и граница права на аутономију универзитета које је зајемчено чланом 72. Устава, а задатак Уставног суда био је да испита и оцени да ли ситуације које су предвиђене одредбама члана 133. ст. 4. и 5. Статута представљају питања о којима универзитет самостално одлучује у оквиру Уставом зајемченог права на аутономију или уређивање ових питања спада у надлежност законодавца.

Јемство аутономије универзитета зајемчено одредбама члана 72. Устава није апсолутно и неограничено, будући да се одредбом става 2. члана 72. Устава утврђује да универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о свом уређењу и раду, у складу са законом, а зајемчено право на аутономију универзитета уређено је Законом о високом образовању, у складу са Уставом. Из одредаба Закона о високом образовању произлази да сферу аутономног (самосталног) уређивања избора наставника и сарадника од стране високошколске установе чине питања која се односе на: 1) прописивање ближих услова за избор у звања наставника, и то у складу са минималним условима за избор које је утврдио Национални савет за високо образовање, 2) прописивање посебних услова за избор у звања сарадника, 3) уређивање начина и поступка заснивања радног односа и стицања звања наставника и 4) уређивање питања која се односе на давање оцене о резултатима ангажовања у развоју наставе и других делатности и оцене о резултатима постигнутим у обезбеђивању наставно-научног, односно уметничко-наставног подмлатка, као Законом прописаних елемената који се цене приликом избора у звања наставника. За разлику од начина на који је законодавац уредио институт стицања звања наставника и сарадника, Закон о високом образовању не познаје институт „одузимања звања“ или „губитка звања“.

Разматрајући одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута у контексту, са једне стране, зајемченог права на аутономију универзитета и, са друге стране, надлежности законодавца да уреди систем високог образовања и да, у складу са уставним налогом, уреди начин остваривања права на аутономију универзитета, а полазећи од оцене да је Законом о високом образовању зајемчено право на аутономију универзитета уређено у складу са Уставом, Уставни суд налази да се одредбом члана 133. став 4. Статута у правни систем уводи нови општи услов који представља препреку за стицање звања наставника – изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике. С обзиром на то да се одредба члана 133. став 4. Статута не може тумачити као прописивање ближих услова за избор у звања наставника, и то у складу са минималним условима за избор које је утврдио Национални савет за високо образовање, а што је питање чије је уређивање, у оквиру остваривања права на аутономију, Законом препуштено високошколским установама, Уставни суд је утврдио да наведена

одредба Статута излази изван оквира Уставом зајемченог права на аутономију универзитета зато што прописивање општих услова за стицање звања наставника представља законску материју, једнако за сва лица која претендују на стицање било ког звања наставника на било којој високошколској установи у Републици Србији.

Стога Уставни суд оцењује да одредба члана 133. став 4. Статута није у сагласности са одредбама члана 72. Устава, а није у сагласности ни са одредбом члана 74. став 12. Закона о високом образовању. Такође, спорном одредбом Статута, без разумног и оправданог разлога, доводе се у различит правни положај лица која стичу звања наставника и лица која стичу звања сарадника, будући да се прописани општи услов односи само на стицање звања наставника, а јавна осуда за повреду Кодекса професионалне етике може бити изречена и лицу које стиче звање сарадника, једнако као што за тзв. инфамна кривична дела правоснажно могу бити осуђена и лица која стичу звање наставника и лица која стичу звање сарадника.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 133. став 5. Статута са Уставом и законом, Уставни суд истиче да је стицање одређеног звања наставника, односно сарадника правни основ за заснивање радног односа у високошколској установи у којој је звање стечено. Самим тим, „одузимање звања“ као својеврсна санкција за изречену меру јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике производи непосредне правне последице на радноправни статус лица коме је „одузето звање“, и то у виду престанка радног односа, без обзира што ову правну последицу Статут није експлицитно предвидео. Будући да се, сагласно одредби члана 60. став 1. Устава, право на рад јемчи у складу са законом, што значи да се садржина права на рад, а која обухвата и престанак радног односа, уређује законом, високошколска установа није овлашћена да уређује основе престанка радног односа. Имајући у виду да је, по оцени Уставног суда, „одузимање звања“ наставника, односно сарадника по било ком основу, материја која се уређује законом, а не општим актима високошколске установе, одредба члана 133. став 5. Статута није у сагласности са зајемченим правима на рад и на аутономију универзитета из чл. 60. и 72. Устава. Истовремено, спорна одредба није у сагласности ни са одредбама члана 6. Закона о високом образовању којима је одређено шта, у складу са овим законом, подразумева аутономија универзитета.

Како је утврђено да одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута нису сагласне са Уставом и законом, то је било неопходно из правног поретка уклонити и наслов изнад члана 133. Статута у делу који гласи: „и повреде Кодекса“.

Поводом оспоравања уставности и законитости одредаба чл. 8. и 8а Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова, којима је уређен поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике, Уставни суд истиче да како је претходно утврдио да одредба члана 133. став 5. Статута Универзитета у Београду, којом је прописано да се поступак одузимања звања наставнику, односно сараднику по доношењу коначне одлуке

о изреченој мери јавне осуде за повреде Кодекса спроводи на начин прописан општим актима Универзитета, није у сагласности са Уставом и законом, то самим тим ни оспорене одредбе чл. 8. и 8а Правилника, којима је тај поступак уређен, нису у сагласности са Уставом и законом из истих разлога наведених за оцену уставности и законитости члана 133. став 5. Статута, којима је дато овлашћење Универзитету да својим општим актима уреди поступак одузимања звања.

Како је утврђено да одредбе чл. 8. и 8а Правилника у целини нису сагласне са Уставом и законом, то је био неопходно из правног поретка уклонити и наслов изнад ових одредаба, који гласи: „Поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“, имајући у виду да се под овим рубрумом налазе само наведени чланови Правилника.

Имајући у виду да су оспорене одредбе чл. 8. и 8а Правилника у непосредној правној вези са одредбом члана 133. став 5. Статута за коју је Уставни суд утврдио да је у току спроведеног претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, те да је одлучио без доношења решења о покретању поступка, то је Суд и у односу на спорне одредбе чл. 8. и 8а Правилника, без доношења решења о покретању поступка, утврдио да наслов изнад члана 8. који гласи: „Поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“ и одредбе чл. 8. и 8а Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова нису у сагласности са Уставом и законом, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Разматрајући основаност навода иницијатора о несагласности оспорене одредбе члана 9. Правилника (која је по својој правној природи прелазног карактера и којом је прописано да ће се поступци започети пре ступања на снагу Кодекса и овог правилника окончати по одредбама Кодекса, Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду и овог правилника, са уставним принципом забране повратног дејства општих правних аката ниже правне снаге од закона), Уставни суд је утврдио да оспорени Правилник у односу на који се цени тренутак започињања поступка који није окончан и применом чијих одредаба започети поступци треба да се окончају, садржи и одредбе материјалноправног карактера, а које нису постојале у правном поретку пре његовог ступања на снагу, да је Кодекс професионалне етике као други општи акт у односу на који се цени започињање поступка и на основу чијих одредаба започети поступци треба да се окончају у целини, општи акт материјалног, а не процесног права, те стога по својој правној природи не може бити општи акт који је од утицаја на окончање започетих поступака, да важећи Кодекс из 2016. године садржи повреде које нису биле предвиђене Кодексом који је био на снази до 2016. године, односно да на другачији и свеобухватнији начин уређује повреде које се односе на неакадемско понашање у изради писаних радова, те да Правилник о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду из 2016. године, чијом применом треба да се окончају започети

поступци, није више у правном поретку. На темељу утврђеног, а након детаљне анализе целокупног правног оквира који је релевантан за одлучивање о спорном питању, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 9. Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова није у сагласности са начелом владавине права из члана 3. Устава и са принципом забране повратног дејства закона и општих аката из члана 197. Устава.

Уставни суд додатно наглашава да је целовито уређивање питања академске честитости, а што подразумева и адекватно санкционисање неакадемског понашања, од посебног значаја не само за универзитет већ и за друштво у целини, али ова питања морају бити уређена на уставно-правно утемељен начин.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, Суд одбацио захтеве за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правилника.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да наслов изнад члана 133. у делу који гласи: „и повреде Кодекса“ и одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута Универзитета у Београду („Гласник Универзитета у Београду“, бр. 201/18, 207/19, 213/20, 214/20 и 217/20) нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом и законом.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу Правилника из тачке 2.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду су поднете две иницијативе којима се тражи покретање поступка за оцену уставности и законитости појединих одредаба општих аката Универзитета у Београду наведених у изреци ове одлуке. Првом иницијативом се оспорава сагласност са Уставом и законом одредбе члана 133. став 5. Статута Универзитета у Београду („Гласник Универзитета у Београду“, број 201/18), одредбе члана 9. Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова („Гласник Универзитета у Београду“, број 193/16) и одредаба чл. 1. и 2. Правилника о изменама и допунама Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова („Гласник Универзитета у Београду“, број 214/20). Другом иницијативом се оспорава уставност одредбе члана 9. Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова („Гласник Универзитета у Београду“, бр. 193/16, 196/16, 197/17, 199/17, 203/18, 206/18, 212/19 и 214/20).

Наводи оспоравања изнети у првој иницијативи се, у најбитнијем, односе на следеће:

Прво, да у односу на оспорену одредбу члана 133. став 5. Статута Универзитета у Београду (у даљем тексту: Статут), а којом је предвиђено да се, ако лице из става 4. овог члана (лице које не може стећи звање наставника ако му је по доношењу коначне одлуке изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике) има стечено звање наставника, односно сарадника, поступак одузимања звања спроводи на начин прописан општим актима Универзитета, постоји „недостатак легислативне компетенције Универзитета“ да својим општим актом уреди институт „одузимања“, односно „губитка“ звања наставника и сарадника на високошколским установама Универзитета. Ово из разлога што уређивање овог правног института излази изван оквира Уставом утврђеног јемства аутономије универзитета, јер је одредбом члана 72. став 2. Устава предвиђено да универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о свом уређењу и раду, у складу са законом. Наводећи одредбе члана 6. Закона о високом образовању којима је дефинисано шта подразумева аутономија универзитета и других високошколских институција, као и одредбе чл. 73. до 75. овог закона, којима су уређене врсте звања наставника високошколске установе, услови за избор, стицање звања и заснивање радног односа, те одредбе чл. 83. до 87. Закона које се односе на стицање звања сарадника, иницијатор истиче да је Закон о високом образовању, којим је Република Србија, сагласно својим уставним надлежностима уредила систем високошколског образовања, прописао која питања високошколска установа уређује својим општим актом, те да „одузимање“ или „губитак“ звања није појам који Закон уопште познаје, нити је Законом предвиђено да звање наставника или сарадника може престати због изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике. По мишљењу иницијатора, Закон је престанак наставничких и сарадничких звања прописао кроз одређивање периода на који се врши избор у поједина звања и није оставио могућност да се општим актом високошколске установе предвиди неки други основ за престанак звања, при чему, у ситуацији када се утврди да приликом стицања звања није био испуњен неки од прописаних услова, не ради се о губљењу стеченог звања, већ о утврђењу да звање није стечено на правно ваљан начин. Такође, у иницијативи се наводи да Закон у члану 72. став 4. таксативно прописује која кривична дела због инфамности представљају сметњу за стицање звања наставника, односно сарадника и представљају основ за забрану обављања послова наставника, односно сарадника и престанак радног односа у складу са законом. Износећи своју анализу законских одредаба у делу којим се уређује престанак звања, иницијатор закључује да „корелативност стицања и престанка звања подразумева то да ако је питање када и како се могу стећи звања ... регулисано на нивоу Закона а само су прецизирање услова и процедура препуштени општим актима високошколске установе, такође и код престанка звања не би се општим актима високошколске установе могли увести неки нови основи за престанак звања“. Из наведених разлога, иницијатор сматра да оспорена



одредба Статута није у сагласности са одредбама члана 72. Устава, као ни са одредбама чл. 6, 72. и 89. став 1. Закона о високом образовању.

Друго, у односу на оспорене одредбе Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова („Гласник Универзитета у Београду“, бр. 193/16, 196/16, 197/17, 199/17, 203/18, 206/18, 212/19 и 214/20), Уставни суд најпре констатује да се првом иницијативом формално оспоравају одредбе чл. 1. и 2. Правилника о изменама и допунама Правилника који је донет 19. фебруара 2020. године („Гласник Универзитета у Београду“, број 214/20), којима је основни текст Правилника допуњен додавањем новог става 3. у члану 8. и додавањем новог члана 8а. Из садржине иницијативе следи да се разлози оспоравања суштински односе на одредбе чл. 8. и 8а Правилника у целини. Наиме, полазећи од аргументације изнете у погледу несагласности оспорене одредбе Статута са Уставом и законом, иницијатор сматра да ни одредбе Правилника којима је уређен „поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“ (наслов изнад одредаба чл. 8. и 8а), нису у сагласности са претходно наведеним одредбама Устава и Закона о високом образовању. Поред тога, иницијативом се истиче и несагласност оспорених одредаба Правилника са начелом владавине права из члана 3. Устава, и то са становишта јасноће правних норми. У том смислу, иницијатор наводи да члан 8. Правилника предвиђа да наставничко звање може бити одузето у две ситуације: првој, ако се испостави да су радови на основу којих је кандидат изабран у звање резултат неакадемског понашања из члана 1. овог правилника (став 1. члана 8.) и тада поступак одузимања звања покреће декан, а поступак се спроводи на начин који је предвиђен за стицање звања (став 2. члана 8.); другој, када се поступак покреће против свих лица којима је изречена мера јавне осуде за (било коју) повреду Кодекса професионалне етике, с тим да у овој другој ситуацији „није предвиђено ко коме подноси предлог за одузимање наставничког звања“. Такође, иницијатор сматра да је нејасно коју ситуацију регулишу одредбе члана 8а Правилника, јер се применом било код метода тумачења правних норми не може закључити да ли се поступак предвиђен овим одредбама односи на одузимање звања због изречене јавне осуде за неакадемско понашање у изради писаних радова, а што је иначе једино предмет уређивања оспореног општег акта, или због изречене јавне осуде због било које повреде Кодекса. Имајући у виду да одузимање звања има за правну последицу и престанак радног односа, иницијатор сматра да оспорене одредбе нису у сагласности ни са зајемченим правом на рад из члана 60. Устава, којим је утврђено да се право на рад јемчи у складу са законом, те се, у вези с тим позива на одредбе чл. 89. и 93. Закона о високом образовању и одредбе чл. 175, 176. и 179. Закона о раду, наводећи да се оспореним Правилником у правни систем уводи нови разлог за отказ уговора о раду наставницима на високошколским установама, и то због повреде етичких правила Универзитета у Београду, а која правила имају за циљ да уреде етичку одговорност. Стога иницијатор сматра да оспорене одредбе нису у сагласности ни са означеним одредбама Закона о високом образовању

и Закона о раду. Коначно, у иницијативи се наводи да ове одредбе Правилника нису у сагласности ни са правом на правично суђење и правом на правно средство, која права су зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, јер прописани поступак не предвиђа да о правима и обавезама лица против кога се води поступак одлучује суд.

Одредбу члана 9. Правилника, којом је прописано да ће се поступци започети пре ступања на снагу Кодекса и овог правилника окончати по одредбама Кодекса, Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду и овог правилника, оспоравају оба иницијатора. Утврђивање неуставности оспорене одредбе Правилника тражи се са становишта њене несагласности са принципом забране повратног дејства закона и других општих аката из члана 197. Устава и са начелом владавине права из члана 3. Устава. Оба иницијатора сматрају да оспорена одредба има ретроактивно дејство у односу на поступке који су у току, а да Устав одредбама члана 197. искључује могућност да било који општи акт, осим појединих одредаба закона, има повратно дејство. Поред тога, један од иницијатора сматра да одредбе чл. 3. и 197. Устава нормирају основне постулате правне државе у формалном смислу којима држава гарантује грађанима правну сигурност и предвидивост. Један од подносилаца је поднео захтев за обуставу извршења појединачних аката донетих на основу оспорених одредаба Правилника.

## II

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), поднете иницијативе доставио на одговор Савету Универзитета у Београду, као доносиоцу оспореног Статута, и Сенату Универзитета у Београду, као доносиоцу оспореног Правилника.

Савет Универзитета у Београду у одговору на наводе иницијатора о несагласности са Уставом и законом оспорене одредбе Статута, позивајући се на одредбе члана 72. Устава и члана 6. Закона о високом образовању, истиче: да аутономија универзитета, поред осталог, подразумева право на унутрашњу организацију и право на избор наставника и сарадника, да је чланом 12. став 1. тачка 16) истог закона прописано да Национални савет за високо образовање доноси Основе за кодекс о академском интегритету и сукобу интереса приликом избора у звање наставника, односно сарадника и заснивања радног односа на високошколским установама у Републици Србији (у даљем тексту: Основе за кодекс), да је у Основама за кодекс, које је Национални савет за високо образовање донео 24. октобра 2016. године, одређено да је високошколска установа дужна да донесе Кодекс о академском интегритету у циљу очувања достојанства професије, унапређења моралних вредности, заштите вредности знања и подизања свести о одговорности свих чланова академске заједнице, да се тачком 46) овог акта предвиђа „одузимање наставничког односно сарадничког звања у случају да се сазнају нове чињенице, односно појаве докази из којих произлази да у тренутку избора у

звање кандидат није испуњавао услове прописане законом, односно ако се утврди да радови на основу који је кандидат изабран у звање представљају резултат неакадемског понашања, као и да поступак одузимања звања покрене орган пословођења, који се спроводи на начин предвиђен за стицање звања“. На основу изложеног, доносилац оспореног Статута сматра да наведена одредба члана 12. став 1. тачка 16) Закона о високом образовању и Основе за кодекс Националног савета за високо образовање дају основ за уређење питања академског интегритета на високошколским установама, што обухвата и питање правних последица неакадемског понашања на стицање и одузимање наставничких звања на Универзитету. Даље се наводи да су академски интегритет и питање избора наставника и сарадника очигледно повезани, те ако повреде академског интегритета не би могле да произведу никакве последице по статус наставника Универзитета, „увођење овог института у закон и друге опште акте би се испоставило као провизорно“. Осим тога, указује се да је чланом 176. тачка 2) Закона о раду прописано да радни однос престаје независно од воље послодавца и запосленог ако је запосленом, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова – даном достављања правноснажне одлуке. Стога је, по мишљењу доносиоца Статута, Универзитет „на темељу Уставом гарантоване аутономије, чија је садржина утврђена законом, надлежан да пропише услове за стицање звања својих наставника и сарадника и да им, у случају да престану да испуњавају прописане услове, након спроведеног поступка, одузме додељено звање“. Како се у одговору наводи да се изнети разлози односе и на одредбе чл. 8. и 8а Правилника, закључује се да су „оспорене одредбе, очигледно, чврсто утемељене на Закону о високом образовању и Основама за кодекс Националног савета за високо образовање“. Поводом оспореног члана 9. Правилника, а у вези Кодекса, доносилац оспореног Статута сматра да се иницијативом, селективним позивањем на процесне законе, погрешно сутерише да је тим законима усвојено правило континуитета важења ранијих прописа до окончања започетих поступака, те истиче да се сврха оспорених одредаба Правилника не састоји у уређивању ранијих правно релевантних радњи чланова академске заједнице Универзитета у Београду, већ у окончавању поступака који су започети по основу захтева за утврђивање евентуалне повреде начела професионалне етике и академског интегритета на Универзитету. Закључује се да је реч о увођењу нових процесних, а не материјалних норми за поступке који нису окончани у предвиђеном року.

Сенат Универзитета у Београду, који је доносилац оспореног Правилника, није доставио тражени одговор на наводе иницијативе.

### III

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио:

Статут Универзитета у Београду, који је на правној снази, а чија одредба је оспорена једном од поднетих иницијатива, донео је Савет Универзитета

у Београду, на седници одржаној 28. фебруара 2018. године. Основни текст Статута објављен је у „Гласнику Универзитета у Београду“ број 201/18. Измене и допуне Статута објављене су у „Гласнику Универзитета у Београду“, број 207/19, број 213/20, број 214/20 и број 217/20. Ступањем на снагу овог статута, престао је да важи Статут Универзитета у Београду („Гласник Универзитета у Београду“, др. 131/06, 140/08, 143/08, 150/09, 160/11, 167/12, 172/13, 178/14, 184/15, 186/15-пречишћен текст и 189/16). Уставни суд додатно констатује да су последње допуне Статута извршене након иницирања поступка пред Уставним судом, али да њихова садржина није од утицаја на поступање у овом уставносудском предмету.

Одредбе члана 133. Статута, међу којима је и оспорена одредба става 5. овог члана, налазе се у глави IX. ОСОБЉЕ НА УНИВЕРЗИТЕТУ, делу 2. НАСТАВНО ОСОБЉЕ, означене насловом који гласи: „Општи предуслов у погледу неосуђиваности за инфамна кривична дела и повреде Кодекса“. Овим одредбама је предвиђено да лице које је правоснажном пресудом осуђено за кривично дело против полне слободе, фалсификовања исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи не може стећи звања наставника, односно сарадника (став 1.), да ако лице из става 1. овог члана има стечено звање наставника, односно сарадника, Сенат, односно наставно-научно веће факултета доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника (став 2.), да лицу из става 2. овог члана престаје радни однос у складу са законом (став 3.), да лице коме је по доношењу коначне одлуке изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике на може стећи звање наставника (став 4.) и да ако лице из става 4. овог члана има стечено звање наставника, односно сарадника поступак одузимања звања се спроводи на начин прописан општим актима Универзитета (оспорена одредба става 5.).

Сенат Универзитета у Београду је, на седници одржаној 22. јуна 2016. године, донео оспорени Правилник о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова (у даљем тексту: Правилник), који је објављен у „Гласнику Универзитета у Београду“, број 193/16. Као правни основ за доношење Правилника наведена је одредба члана 42. тачка 57. тада важећег Статута Универзитета у Београду, којом је било предвиђено да Сенат обавља и друге послове у складу са законом, овим статутом и општим актима Универзитета. Измене и допуне Правилника објављене су у „Гласнику Универзитета у Београду“, број 196/16, број 197/17, број 199/17, број 203/18, број 206/18, број 212/19 и број 214/20).

Одредбама члана 1. Правилника прописано је да се овим правилником ближе уређује поступак утврђивања неакадемског понашања на Универзитету у Београду и факултетима и институтима у његовом саставу (у даљем тексту: Универзитет) предвиђеног Кодексом професионалне етике Универзитета у Београду (у даљем тексту: Кодекс), а који се примењује на све писане радове наставног и научног особља и студената Универзитета (дипломски или завршни рад, мастер рад, специјалистички рад, магистарски

рад, докторска дисертација, рад у часопису, уџбеник, монографија, поглавља у зборницима и сл.), као и на извештаје о наставном и научноистраживачком раду (став 1.), те да се поступак утврђивања неакадемског понашања предвиђен овим правилником примењује на плагирање, лажно ауторство, измишљање и кривотворење резултата и аутоплагирање (став 2.). Сагласно одредби члана 2. Правилника, мере изречене за неакадемско понашање из члана 1. став 2. овог правилника не ослобађају учиниоца евентуалне одговорности по законским прописима о заштити ауторских права и права интелектуалне својине, као и по другим основама.

Део II Правилника односи се на уређивање поступка утврђивања неакадемског понашања. Првостепени поступак по уредном захтеву за утврђивање неакадемског понашања из члана 1. овог правилника (који се подноси етичкој комисији чланице (Универзитета) у којој је лице против кога се подноси захтев запослено или је било запослено, завршило студије, односно одбранило рад) прописан је одредбама члана 5. Правилника. Поред прописивања органа и тела надлежних за поступање, њиховог састава и рокова у коме су дужни да поступи, односно одлуче, првостепени поступак је, у својој суштини, уређен на следећи начин: етичка комисија високошколске установе доставља поднети захтев наставно-научном већу ради именовања Стручне комисије, која врши процену оригиналности спорног писаног рада на начин предвиђен Правилником, након чега етичкој комисији доставља образложено стручно мишљење; на основу стручног мишљења Стручне комисије и изјашњења лица против кога је поднет захтев, етичка комисија саставља Извештај са мишљењем који доставља декану (ако је захтев поднет против декана Извештај се доставља наставно-научном већу); Извештај етичке комисије декан доставља наставно-научном већу, ради одлучивања; на основу одлуке наставно-научног већа којом је утврђено неакадемско понашање, декан (односно савет, ако се поступак води против декана) изриче мере предвиђене чланом 16. Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета (посебан општи правни акт којим су, поред осталог, прописане мере за повреду Кодекса). Првостепени поступак се завршава достављањем одлуке декана, у писаном облику, учесницима у поступку. Одредбама члана 6. Правилника уређен је другостепени поступак – поступак по жалби коју, у року од 15 дана од дана пријема првостепене одлуке, могу изјавити лице против кога је изречена мера и подносилац захтева, о којој, у року од 120 дана од дана пријема жалбе, одлуку доноси Одбор за професионалну етику Универзитета у Београду (у даљем тексту: Одбор). Одбор својом одлуком може потврдити или преиначити првостепену одлуку, или је поништити и вратити на поновно одлучивање. Одредбама истог члана Правилника је, поред осталог, прописано и: да је одлука Одбора коначна; да уколико је предмет враћен првостепеном органу на поновно одлучивање Одбор је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу „у ком погледу треба допунити поступак“, а првостепени орган је дужан да у свему поступи по другостепеном решењу и да, у року који одреди Одбор, донесе нову одлуку; да је против нове првостепене одлуке такође дозвољена

жалба; да ће Одбор, ако нађе да не постоји оправдани разлог због кога првостепени орган није донео одлуку у одређеном року, сам одлучити о управној ствари, у ком случају, уколико утврди да постоји неакадемско понашање, изриче меру предвиђену чланом 16. Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета.

Делом III Правилника који је означен као „ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА УТВРЂИВАЊЕ ОРИГИНАЛНОСТИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ И НА ОДУЗИМАЊЕ ЗВАЊА“, у одредбама члана 7. Правилника прописан је поступак утврђивања оригиналности докторске дисертације и одузимања звања, и то тако што је, поред осталог, предвиђено: које обавезне елементе садржи захтев за утврђивање неакадемског понашања „у случају докторске дисертације“ (став 1.); шта садржи мишљење Стручне комисије „по захтеву из става 1. овог члана“ (став 2.); да се о захтеву решава у складу са чл. 4-6. овог правилника (став 3.); да се, у случају коначне одлуке којом је утврђено да дисертација није резултат оригиналног научног рада, диплома о стеченом научном звању доктора наука оглашава ништавом, у складу са законом (став 4.); да даном оглашавања ништавости дипломе о научном звању доктора наука, лицу чија је диплома оглашена ништавом престају права и обавезе проистекле по основу стицања дипломе која је поништена (став 5.); да по пријему одлуке Сената о поништавању дипломе и додатка дипломи, изборно веће факултета на коме је диплома стечена, доноси предлог одлуке о одузимању звања лицу из става 5. овог члана и упућује га „Универзитету“, достављајући уз предлог одлуке и фотокопију одлуке о избору у звање које се одузима (став 8.); да надлежно веће научних области, када се ради о звању доцента и ванредног професора, односно Сенат, када се ради о звању редовног професора, доноси одлуку о одузимању звања лицу коме је поништена диплома (став 9.); да је одлука из става 9. овог члана коначна и доставља се факултету у року од седам радних дана од дана доношења одлуке, „ради спровођења процедуре у складу са прописима којима се регулише рад“ (став 10.).

У истом делу Правилника налазе се и оспорене одредбе чл. 8. и 8а, које су насловљене као: „Поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“. Одредбама ст. 1. и 2. члана 8, које су биле саставни део основног текста оспореног Правилника, предвиђено је: ако се сазнају нове чињенице, односно појаве нови докази из којих произлази да у тренутку избора у звање кандидат није испуњавао услове прописане законом, односно ако се утврди да радови на основу којих је кандидат изабран у звање представљају резултат неакадемског понашања из члана 1. овог правилника, том кандидату може да буде одузето звање на Универзитету (став 1.) и да поступак одузимања звања из става 1. овог члана покреће декан, а поступак се спроводи на начин који је предвиђен за стицање звања (став 2.). Одредбом става 3. члана 8, која је у Правилник унета допунама извршеним 2020. године, објављеним у „Гласнику Универзитета у Београду“, број 214/20, прописано је да се поступак одузимања звања покреће против свих лица којима је изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса

професионалне етике. Истим допунама у Правилник је унет и оспорени члан 8а којим је прописано: да на основу коначне одлуке којом је утврђено да рад из члана 1. овог правилника (рад у часопису, уџбеник, монографија, поглавља у зборницима и сл.) није резултат самосталног рада или оригиналног научног рада, односно на основу коначне одлуке којом је лицу изречена мера јавне осуде, декан доставља Сенату предлог одлуке о одузимању звања лицу које је учинило повреду Кодекса у року од 15 дана, у електронској форми и у једном штампаном примерку (став 1.); да Сенат доноси одлуку о одузимању звања лицу коме је изречена мера јавне осуде (став 2.); да лице којем је одузето звање одлуком из става 2. овог члана може да изјави жалбу Сенату у року од осам дана од дана достављања одлуке (став 3.); да при одлучивању о жалби Сенат може да затражи да му факултет пружи додатна појашњења у року од 45 дана (став 4.); да Сенат о жалби одлучује у року од 45 дана од дана приспећа жалбе, изузев у случају обраћања факултету из става 4. овог члана, када о жалби одлучује на првој наредној седници по приспећу појашњења које му достави факултет (став 5.); да је одлука по жалби коначна и доставља се факултету у року од седам дана, ради доношења одлуке о престанку уговора о раду (став 6.).

Одредбом члана 9. оспореног Правилника, која представља једну од прелазних одредаба, предвиђено је да ће се поступци започети пре ступања на снагу Кодекса и овог правилника окончати по одредбама Кодекса, Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду и овог правилника.

Прелазним и завршним одредбама Правилника није предвиђено да његовим ступањем на снагу престаје да важи било који општи акт Универзитета у Београду којим је претходно био уређен поступак утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова.

#### IV

Одредбама Устава Републике Србије за које Уставни суд налази да су од значаја за оцену одредаба оспорених општих правних аката Универзитета у Београду, утврђено је: 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 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 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 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

владавини права (члан 19.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљени суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи, поред осталог, о његовим правима и обавезама (члан 32. став 1.); да се јемчи право на рад, у складу са законом (члан 60. став 1.); да се јемчи аутономија универзитета, високошколских и научних установа, као и да универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о своме уређењу и раду, у складу са законом (члан 72.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство, а да, изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (члан 197. ст. 1. и 2.).

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 73/18, 67/19, 6/20 – др. закон, 11/21-аутентично тумачење, 67/21 и 67/21-др. закон), којим се уређује систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, основе финансирања високог образовања, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности (члан 1. став 1.), у делу I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ, чланом 6. став 1. одређено је да аутономија универзитета и других високошколских установа подразумева, у складу са овим законом – 1) право на утврђивање студијских програма, 2) право на утврђивање правила студирања и услова уписа студената, 3) право на уређење унутрашње организације, 4) право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, у складу са овим законом, 5) право на избор наставника и сарадника, 6) право на издавање јавних исправа, 7) право на располагање финансијским средствима, у складу са законом, 8) право на коришћење имовине, у складу са законом, те 9) право на одлучивање о прихватању пројеката и о међународној сарадњи. Ставом 2. члана 6. Закона је одређено да се права из става 1. овог члана остварују уз поштовање људских права и грађанских слобода и отворености према јавности и грађанима.

Осталим, по мишљењу Уставног суда, релевантним одредбама Закона о високом образовању прописано је следеће:

- да је статут основни општи акт високошколске установе којим се уређује организација установе, начин рада, управљање у руковођење, као и друга питања од значаја за обављање делатности и рад високошколске установе, у складу са законом (члан 56.);

- да стручни орган самосталне високошколске установе доноси кодекс професионалне етике и правила понашања у установи, којим се утврђују етичка начела објављивања научних, односно уметничких резултата, односа према интелектуалној својини, односа између наставника и сарадника, других запослених и студената, поступака у наступању високошколске установе и наставника, сарадника и студената у правном промету, као и у односу према јавности и средствима јавног информисања (члан 65. став 7.);

- да наставно особље високошколске установе чине лица која остварују образовну, научну, уметничку, истраживачку и иновациону делатност, да наставно особље, у смислу овог закона, јесу – наставници, истраживачи и сарадници; да лице које је правноснажном пресудом осуђено за кривично



дело против полне слободе, фалсификовања исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи не може стећи звање наставника, односно сарадника, да ако лице из става 4. овог члана има стечено звање, високошколска установа доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника, да лицу из става 5. овог члана престаје радни однос у складу са законом (члан 72. ст. 1,2, 4, 5. и 6.).

Одредбама члана 73. Закона одређена су звања наставника, а одредбама члана 74. Закона прописани услови за избор у звање наставника и то тако што је, најпре, одредбом става 1. овог члана, као општи услов, прописано да у звање наставника може бити изабрано лице које има одговарајући стручни, академски, научни, односно уметнички назив стечен на акредитованом студијском програму и акредитованој високошколској установи и које има способност за наставни рад, да би, потом, одредбама ст. 2. до 11. овог члана, законодавац прописао посебне услове за избор у свако поједино звање наставника. Одредбом става 12. члана 74. Закона високошколској установи је дато овлашћење да својим актом уреди ближе услове за избор у звање наставника у складу са минималним условима за избор у звање наставника на универзитету из члана 12. став 1. тачка 15) овог закона. У контексту наведеног, Уставни суд указује да су одредбама члана 12. Закона прописане надлежности Националног савета за високо образовање, који је чланом 10. истог закона образован ради обезбеђивања развоја и унапређења квалитета високог образовања, међу којима је утврђивање минималних услова за избор у звање наставника, на предлог Конференције универзитета, односно Конференције академија и високих школа (тачка 15)), на коју се позива члан 74. Закона.

Одредбама члана 75. Закона уређено је стицање звања наставника, заснивање и трајање радног односа, с тим што је ставом 7. овог члана дато овлашћење самосталној високошколској установи да својим актом уреди начин и поступак заснивања радног односа и стицања звања наставника. У погледу трајања радног односа, одредбом става 5. члана 75. је прописано да само лица изабрана у звање професора струковних студија и редовног професора стичу звање и заснивају радни однос на неодређено време, док лица изабрана у сва друга звања наставника стичу звање и заснивају радни однос на период у трајању од пет година (став 4. члана 75.).

Одредбама члана 82. Закона уређена су звања сарадника у високошколској установи, а одредбама чл. 83. до 87. општи услови за избор у свако од сарадничких звања, заснивање радног односа и његово трајање. За сва звања сарадника, Законом је прописано да се посебни услови за избор утврђују општим актом високошколске установе.

Уређујући права и обавезе (свих) запослених на високошколској установи, законодавац је одредбом члана 89. став 1. Закона прописао да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије уређено. Уставни суд констатује да су Законом о високом образовању

уређена следећа права и обавезе наставника и сарадника: рад на другим високошколским установама и здравственим установама (члан 90.), плаћено одсуство (члан 91.), мировање радног односа и изборног периода (члан 92.) и престанак радног односа наставника (члан 93.). Из одредаба члана 93. Закона произлази да законодавац уређује престанак радног односа само по основу навршених година живота и стажа осигурања.

Уређујући питање поништавања диплома, Закон је одредбама члана 127. ст. 3. до 5. прописао да самостална високошколска установа поништава диплому о стеченом првом и другом степену академских и струковних студија, о стеченом академском називу магистра, односно о стеченом научном називу доктора наука, односно доктора уметности, у складу са (својим) општим актом, ако утврди да завршни рад није резултат самосталног рада кандидата/ да магистарски рад није резултат самосталног рада кандидата/ да докторска дисертација, односно докторски уметнички пројекат није оригиналан научни, односно уметнички резултат рада кандидата.

## V

### *Оцена сајласности Сјатајућа Универзитетта у Београду са Уставом и законом*

Приступајући испитивању основаности навода и разлога оспоравања уставности и законитости одредбе става 5. члана 133. Статута Универзитета у Београду („Гласник Универзитета у Београду“, бр. 201/18, 207/19, 213/20, 214/20 и 217/20), Уставни суд је пошао од целине одредаба члана 133. Статута, те је утврдио да су ове одредбе означене као „Општи предуслов у погледу неосуђиваности за инфамна кривична дела и повреде Кодекса“. Доносилац Статута је одредбама ст. 1. до 3. овог члана преузео одредбе члана 72. ст. 4. до 6. Закона о високом образовању, којима је прописано да лице које је правоснажно осуђено за неко од таксативно наведених кривичних дела не може стећи звање наставника, односно сарадника (став 4. члана 72. Закона), да ако правоснажно осуђено лице има стечено звање наставника, односно сарадника, високошколска установа доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника (став 5. истог члана), а лицу престаје радни однос у складу са законом (став 6.). Сагласно одредби члана 56. Закона, према којој се статутом уређује, поред осталог, начин рада високошколске установе, одредбом става 2. члана 133. Статута је само одређен стручни орган Универзитета, односно факултета који доноси одлуку о забрани обављања послова наставника, односно сарадника, будући да Закон предвиђа да ову одлуку доноси „високошколска установа“. Међутим, за разлику од претходно наведених ситуација које су прописане Законом, одредбом става 4. члана 133. Статута предвиђа се нови правни основ који је препрека за стицање звања наставника (не и сарадника), тако што се прописује да лице коме је по доношењу коначне одлуке изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике не може стећи звање наставника. Оспореном одредбом става 5. члана 133. Статута, а којом су

обухваћени и наставници и сарадници, прописано је да ако лице из става 4. овог члана има стечено звање наставника, односно сарадника, поступак одузимања звања се спроводи на начин прописан општим актима Универзитета. Налазећи да су одредбе ст. 4. и 5. члана 133. Статута у непосредној правној и логичкој вези, а имајући у виду да, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд није везан захтевом иницијатора, Суд је приступио испитивању уставности и законитости и одредбе става 4. и одредбе става 5. члана 133. Статута.

Полазећи како од разлога иницијатора, тако и од одговора доносиоца Статута, Уставни суд је становишта да се приликом оцене сагласности наведених статутарних норми са Уставом и законом, као спорно уставноправно питање поставља, пре свега, питање обухвата и граница права на аутономију универзитета које је зајемчено одредбама члана 72. Устава. Другим речима, задатак Уставног суда је да испита и оцени да ли ситуације које су предвиђене одредбама члана 133. ст. 4. и 5. Статута представљају питања о којима универзитет самостално одлучује у оквиру Уставом зајемченог права на аутономију или уређивање ових питања спада у надлежност законодавца.

Аутономија универзитета зајемчена је одредбама члана 72. Устава. Одредбом става 1. члана 72. Устава начелно се утврђује јемство аутономије универзитета, високошколских и научних установа. Међутим, ово јемство није апсолутно и неограничено, будући да се одредбом става 2. члана 72. Устава утврђује да универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о свом уређењу и раду, у складу са законом. Дакле, уставно право на аутономију универзитета представља једно од права за које је, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, Уставом изричито предвиђено да се начин његовог остваривања прописује законом, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. У складу са наведеним уставним овлашћењима, а полазећи од надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области образовања, Народна скупштина је доношењем Закона о високом образовању уредила систем високошколског образовања. Основним одредбама тог закона уређена су питања академских слобода, аутономије и неповредивости академског простора. Тако је одредбама члана 5. Закона одређено да су академске слободе: 1) слобода научноистраживачког и уметничког рада, укључујући слободу објављивања и јавног представљања научних резултата и уметничких достигнућа, уз поштовање права интелектуалне својине и 2) слобода избора метода интерпретације наставних садржаја. Према одредбама члана 6. став 1. Закона, аутономија универзитета и других високошколских установа подразумева, у складу са овим законом: 1) право на утврђивање студијских програма; 2) право на утврђивање правила студирања и услова уписа студената; 3) право на уређење унутрашње организације; 4) право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, у складу са овим законом; 5) право на избор наставника и сарадника; 6) право на издавање јавних исправа; 7) право на располагање финансијским средствима, у складу

са законом; 8) право на коришћење имовине, у складу са законом; 9) право на одлучивање о прихватању пројеката и о међународној сарадњи. Ставом 2. члана 6. Закона је одређено да се права из става 1. овог члана остварују уз поштовање људских права и грађанских слобода и отворености према јавности и грађанима. Надаље, одредбама члана 8. Закона је прописано да је простор високошколске установе неповредив и у њега не могу улазити припадници органа надлежног за унутрашње послове без дозволе надлежног органа те установе, осим у случају угрожавања опште сигурности, живота, телесног интегритета, здравља или имовине (став 1.), као да се у академском простору не могу организовати активности које нису повезане са делатношћу одговарајуће високошколске установе, осим уз њену дозволу (став 2.). Уставни суд налази да је наведеним одредбама Закона о високом образовању законодавац, у складу са уставним налогом, целовито уредио начин остваривања зајемченог права на аутономију универзитета, и то тако што је не само детаљно уредио сва питања која се односе на самостално одлучивање универзитета и других високошколских установа о свом уређењу и раду из става 2. члана 72. Устава, већ је прописивањем неповредивости академског простора Законом уредио један од суштинских елемената начелног јемства аутономије универзитета, односно високошколских установа. Такође, Уставни суд сматра да и законске одредбе о академским слобода представљају како начин уређивања зајемчене слободе научног и уметничког стварања из члана 73. став 1. Устава, тако и неодвојиви део аутономије универзитета.

Полазећи од претходно наведеног, Уставни суд је оценио да је зајемчено право на аутономију универзитета Законом о високом образовању уређено у складу са Уставом.

Како је једно од Законом прописаних права у остваривању аутономије универзитета и других високошколских установа, а које се односи на наставно особље универзитета и других високошколских установа, право на избор наставника и сарадника (члан 6. став 1. тачка 5) Закона), неопходно је сагледати одредбе Закона о високом образовању којима се уређују услови за избор у звање наставника, стицање звања наставника и заснивање радног односа, као и одредбе Закона којима су ова питања уређена у односу на сараднике на високошколским установама. Уставни суд истиче да се право на избор наставника и сарадника, као један од елемената аутономије универзитета и других високошколских установа, остварује на два начина. Први и основни начин је самосталан избор лица које испуњава прописане услове за избор у одређено звање наставника, односно сарадника, након спроведеног прописаног поступка за стицање звања и заснивање радног односа. Други начин је самостално уређивање појединих питања која се тичу услова за избор и/или поступка у коме се стиче одређено звање и заснива радни однос. Наиме, уређујући систем високог образовања који обухвата и наставно особље (наставнике и сараднике) на високошколским установама, те тиме и питања која се тичу њиховог радноправног статуса, будући да се стицањем одређеног звања заснива радни однос, законодавац је, сагласно одредби члана 60. став 1. Устава којом је утврђено да се право

на рад јемчи у складу са законом и одредби члана 21. став 1. Устава којом је утврђено да су сви једнаки пред Уставом и законом, био у обавези да, једнако за све високошколске установе, уреди питања везана за врсте звања на високошколским установама, опште и/или посебне услове за избор у одређено звање, битне елементе поступка за стицање звања и заснивање радног односа и трајање радног односа за прописана звања. То истовремено значи да је уређивање само одређених сегмената ових питања могло бити препуштено високошколским установама.

На темељу претходно наведеног, законодавац је најпре одредбама члана 72. Закона, између осталог, утврдио ко се сматра наставним особљем у смислу овог закона и утврдио први општи услов због кога неко лице не може стећи звање наставника, односно сарадника, а то је да је правноснажном пресудом осуђено за кривично дело против полне слободе, фалсификовања исправе коју издаје високошколска установа или примања мита у обављању послова у високошколској установи. Одредбама члана 73. Закона одређена су звања наставника, као и у којим звањима наставници могу да обављају наставу према врсти студија високошколске установе, док су одредбама члан 74. Закона прописани услови за избор у звање наставника и то, најпре, одредбом става 1. овог члана, два општа услова за сва звања наставника – 1) да лице има одговарајући стручни, академски, научни, односно уметнички назив стечен на акредитованом студијском програму и акредитованој високошколској установи и 2) да има способности за наставни рад, а потом, одредбама ст. 2. до 11. истог члана, посебни услови за избор који се односе на свако од предвиђених звања. Одредбом става 12. члана 74. Закона дато је овлашћење високошколској установи да својим актом уреди ближе услове за избор у звање наставника у складу са минималним условима за избор у звања наставника на универзитету које утврђује Национални савет за високо образовање, на предлог Конференције универзитета, односно Конференције академија и високих школа. Из наведеног следи да је високошколска установа овлашћена само да својим актом уреди ближе услове, а не да одређује нове услове за стицање звања наставника, с тим да ти ближи услови морају бити у складу са минималним условима које је утврдио Национални савет за високо образовање.

Одредбама члана 75. Закона уређено је стицање звања наставника и њихово заснивање радног односа у високошколским установама, и то тако што је, између осталог: прописана обавеза високошколске установе да распише конкурс за стицање звања и заснивање радног односа и крајњи рок за његово расписивање; одређен субјект који врши избор у звања наставника; одређена су звања наставника са којима се заснива радни однос на одређени временски период (пет година) и звања наставника са којима се радни однос заснива на неодређено време; одређена лица која закључују уговор о раду; предвиђени елементи који се морају ценити приликом избора лица у звање наставника. Самосталној високошколској установи је препуштено да својим општим актом уреди начин и поступак заснивања радног односа и стицања звања (став 7. члана 75.), а такође је прописано да се оцена

о резултатима ангажовања у развоју наставе и других делатности и оцена о резултатима постигнутим у обезбеђивању наставно-научног, односно уметничко-наставног подмлатка (елементи који се цене приликом избора у звање наставника), даје на основу услова које дефинише високошколска јединица у оквиру које лице изводи наставу, а у складу са општим актом самосталне високошколске установе (став 10. члана 75.).

Када је реч о звањима сарадника на високошколским установама Законом су прописане врсте звања (члан 82.) и општи услови за избор у свако од предвиђених звања, док је прописивање посебних услова за избор у одређено звање препуштено високошколским установама (чл. 83. до 87.).

Уставни суд констатује да из изложених законских одредаба произлази да сферу аутономног (самосталног) уређивања избора наставника и сарадника од стране високошколске установе чине питања која се односе на: 1) прописивање ближих услова за избор у звања наставника, и то у складу са минималним условима за избор које је утврдио Национални савет за високо образовање, 2) прописивање посебних услова за избор у звања сарадника, 3) уређивање начина и поступка заснивања радног односа и стицања звања наставника и 4) уређивање питања која се односе на давање оцене о резултатима ангажовања у развоју наставе и других делатности и оцене о резултатима постигнутим у обезбеђивању наставно-научног, односно уметничко-наставног подмлатка, као Законом прописаних елемената који се цене приликом избора у звања наставника.

За разлику од начина на који је законодавац уредио институт стицања звања наставника и сарадника, Закон о високом образовању не познаје институт „одузимања звања“ или „губитка звања“. Наиме, из одредаба Закона произлази да су прописана три основа по којима долази до престанка радног односа, и то два која се односе и на наставнике и на сараднике и један који се односи само на наставнике. Први основ престанка радног односа лица које има стечено звање наставника или сарадника на високошколској установи је одлука о забрани обављања послова наставника, односно сарадника, коју високошколска установа доноси ако је лице правоснажно осуђено за неко од таксативно Законом наведених кривичних дела (члан 72. став 6. у вези ст. 4. и 5.). Други основ престанка радног односа последично је везан за Законом прописано трајање радног односа за сва звања наставника, изузев звања редовни професор и професор струковних студија који заснивају радни однос на неодређено време, као и за сва звања сарадника. Трећи основ се односи само на престанак радног односа наставника због навршених година живота и стажа осигурања (члан 93.), при чему је у овом случају законодавац чак изричито прописао да наставник коме је радни однос престао због одласка у пензију задржава звање које је имао у тренутку пензионисања (став 5. члана 93.). У свим осталим случајевима до престанка радног односа наставника или сарадника може доћи само из разлога и на начин који је прописан Законом о раду.

Разматрајући одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута у контексту, са једне стране, зајемченог права на аутономију универзитета и, са друге стране,

надлежности законодавца да уреди систем високог образовања и да, у складу са уставним налогом, уреди начин остваривања права на аутономију универзитета, а полазећи од претходно изнете оцене да је Законом о високом образовању зајемчено право на аутономију универзитета уређено у складу са Уставом, Уставни суд налази да се одредбом члана 133. став 4. Статута у правни систем уводи нови општи услов који представља препреку за стицање звања наставника – изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике. Основаност изнете оцене Уставног суда да прописивање да лице коме је по доношењу коначне одлуке изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике не може стећи звање наставника, представља нови, самостални, општи услов чије наступање је препрека за стицање звања наставника, потврђује и то што ова одредба заправо представља својеврстан пандан законској норми која је преузета одредбом става 1. истог члана Статута, сагласно којој звање не може стећи лице које је правоснажно осуђено за неко од тзв. инфамних кривичних дела. С обзиром на то да се одредба члана 133. став 4. Статута ни на који начин не може тумачити као прописивање ближих услова за избор у звања наставника, и то у складу са минималним условима за избор које је утврдио Национални савет за високо образовање, а што је питање чије је уређивање, у оквиру остваривања права на аутономију, Законом препуштено високошколским установама, Уставни суд је утврдио да наведена одредба Статута излази изван оквира Уставом зајемченог права на аутономију универзитета зато што прописивање општих услова за стицање звања наставника представља материју која се уређује законом, једнако за сва лица која претендују на стицање било ког звања наставника на било којој високошколској установи у Републици Србији.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 133. став 4. Статута није у сагласности са одредбама члана 72. Устава. Суд додатно указује и да се спорном одредбом Статута, без разумног и оправданог разлога, доводе у различит правни положај лица која стичу звања наставника и лица која стичу звања сарадника, будући да се прописани општи услов односи само на стицање звања наставника, а јавна осуда за повреду Кодекса професионалне етике може бити изречена и лицу које стиче звање сарадника, једнако као што за тзв. инфамна кривична дела правоснажно могу бити осуђена и лица која стичу звање наставника и лица која стичу звање сарадника.

Оцењујући сагласност наведене статутарне одредбе са законом, Уставни суд је утврдио да ова одредба није у сагласности са одредбом члана 74. став 12. Закона о високом образовању.

Оспореном одредбом става 5. члана 133. Статута се као правна последица за лица која имају стечено звање наставника, односно сарадника, а којима је по доношењу коначне одлуке изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике, предвиђа одузимање звања по поступку који се спроводи на начин прописан општим актима Универзитета.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 133. став 5. Статута са Уставом и законом, Уставни суд истиче да је стицање одређеног звања

наставника, односно сарадника правни основ за заснивање радног односа у високошколској установи у којој је звање стечено. Самим тим, „одузимање звања“ као својеврсна санкција за изречену меру јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике, производи непосредне правне последице на радноправни статус лица коме је „одузето звање“, и то у виду престанка радног односа, без обзира што ову правну последицу Статут није експлицитно предвидео. Будући да се, сагласно одредби члана 60. став 1. Устава, право на рад јемчи у складу са законом, то значи да се садржина права на рад, а која обухвата и престанак радног односа, уређује законом. Као што је претходно већ истакнуто, Закон о високом образовању, са једне стране, уопште не познаје институт „одузимања звања“ или „губитка звања“, док су, са друге стране случајеви у којима долази до престанка радног односа наставника, односно сарадника уређени тим законом. Законодавац је једино у случају престанка радног односа наставнику због навршених година живота и стажа осигурања, уређујући могућност продужења радног односа наставнику који је испунио услове за престанак радног односа по овом основу, прописао да ближе критеријуме за закључење уговора о раду након 65. године живота доноси Национални савет за високо образовање, а високошколска установа, односно универзитет може статутом да пропише и додатне критеријуме (члан 93. став 4. Закона). Дакле, високошколска установа није овлашћена да уређује основе престанка радног односа. Уставни суд наглашава да ни одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-Одлука УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење) прописивање основа престанка радног односа није препуштено послодавцу. Уставни суд додатно указује да у конкретном случају уставноправно није могућа било каква аналогија између правних последица правоснажне осуде за тзв. инфамно кривично дело и коначном одлуком изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике. Ово из разлога што су правне последице осуде за кривично дело прописане Законом и то тако што је законски основ за престанак радног односа претходно донета одлука о забрани обављања послова наставника, односно сарадника.

Имајући у виду да је, по оцени Уставног суда, „одузимање звања“ наставника, односно сарадника, по било ком основу, материја која се уређује законом, а не општим актима високошколске установе, Суд је утврдио да одредба члана 133. став 5. Статута није у сагласности са зајемченим правима на рад и на аутономију универзитета из чл. 60. и 72. Устава. Истовремено, Уставни суд је утврдио да спорна одредба није у сагласности ни са одредбама члана 6. Закона о високом образовању којом је одређено шта, у складу са овим законом, подразумева аутономија универзитета.

Како је утврђено да одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута нису сагласне са Уставом и законом, то је неопходно из правног поретка уклонити и наслов изнад члана 133. Статута у делу који гласи: „и повреде Кодекса“.

Полазећи од свега наведеног, а имајући у виду да је у току спроведеног претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби



члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, утврдио да наслов изнад члана 133. у делу који гласи: „и повреде Кодекса“ и одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута Универзитета у Београду нису у сагласности са Уставом и законом, одлучујући као у тачки 1. изреке.

## VI

Оцена сагласности Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова са Уставом и законом

### Оцена одредаба чл. 8. и 8а Правилника

Поводом оспоравања уставности и законитости одредаба чл. 8. и 8а Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова („Гласник Универзитета“, бр. 193/16, 196/16, 197/17, 199/17, 203/18, 206/18, 212/19 и 214/20), којима је уређен поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике (у даљем тексту: Кодекс), Уставни суд истиче да како је Суд претходно утврдио да одредба члана 133. став 5. Статута Универзитета у Београду, којом је прописано да се поступак одузимања звања наставнику, односно сараднику по доношењу коначне одлуке о изреченој мери јавне осуде за повреде Кодекса, спроводи на начин прописан општим актима Универзитета, није у сагласности са Уставом и законом, то самим тим ни оспорене одредбе чл. 8. и 8а Правилника, којима је тај поступак уређен, нису у сагласности са Уставом и законом из истих разлога наведених за оцену уставности и законитости члана 133. став 5. Статута, којима је дато овлашћење Универзитету да својим општим актима уреди поступак одузимања звања.

Како је утврђено да одредбе чл. 8. и 8а Правилника у целини нису сагласне са Уставом и законом, то је неопходно из правног поретка уклонити и наслов изнад ових одредаба, који гласи: „Поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“, имајући у виду да се под овим рубрумом налазе само наведени чланови Правилника.

Имајући у виду да су оспорене одредбе чл. 8. и 8а Правилника у непосредној правној вези са одредбом члана 133. став 5. Статута за коју је Уставни суд утврдио да је у току спроведеног претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, те да је одлучио без доношења решења о покретању поступка, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, и у односу на спорне одредбе чл. 8. и 8а Правилника, без доношења решења о покретању поступка, утврдио да наслов изнад члана 8. који гласи: „Поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“ и одредбе чл. 8. и 8а Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова нису у сагласности са Уставом и законом, одлучујући као у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да је утврдио да питања уређена оспореним одредбама чл. 8. и 8а Правилника не могу бити предмет самосталног уређивања Уни-

верзитета, јер се ради о законској материји, Уставни суд указује да је ово довољан разлог за доношење одлуке којом се утврђује несагласност наведених одредаба оспореног општег акта са Уставом и законом, без упуштања у оцену основаности осталих навода иницијатора.

### Оцена одредбе члана 9. Правилника

Одредбу члана 9. Правилника, која је по својој правној природи прелазног карактера, а којом је прописано да ће се поступци започети пре ступања на снагу Кодекса и овог правилника окончати по одредбама Кодекса, Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду и овог правилника, иницијатори оспоравају са становишта њене сагласности са начелом владавине права из члана 3. Устава и принципом забране повратног дејства закона и других општих аката из члана 197. ст. 1. и 2. Устава. Разлози оспоравања наведени су у делу I ове одлуке.

Разматрајући основаност навода иницијатора о несагласности оспорене одредбе Правилника са уставним принципом (апсолутне) забране повратног дејства општих правних аката ниже правне снаге од закона, Уставни суд указује да је забрана повратног (ретроактивног) дејства закона и других општих аката битан елемент правне сигурности у правно уређеној држави која се темељи на начелу владавине права, те је стога правило да сви општи акти делују *pro futuro*. Управо због значаја који има, у нашем правном систему забрана ретроактивности је утврђена као један од уставних принципа на којима почива уставност и законитост у правном поретку Републике Србије. Искључујући приликом овог разматрања специфичности кривичног законодавства, Уставни суд подсећа да принцип из члана 197. Устава допушта изузетак од забране повратног дејства општих аката само у односу на поједине одредбе закона, и то само уколико су испуњени Уставом утврђени услови. Дакле, када је реч о актима ниже правне снаге од закона, правило без изузетка је да новодонети општи акт производи дејство од дана његовог ступања на снагу (односно од дана почетка примене ако је примена самим тим актом одложена). Ово даље значи да новодонети акт не може имати дејство на правне ситуације и односе који представљају тзв. свршена факта (*facta praeterita*). У том смислу, Уставни суд истиче да приликом испитивања да ли одређени општи акт има ретроактивно дејство или не, треба оценити да ли се његово дејство протеже и на свршене/окончане правне ситуације или се његова примена односи на тзв. факта у току (*facta pendencia*), тј. на правне ситуације које нису окончане. Уколико општи акт производи правно дејство на окончане правне ситуације и односе, такво дејство има карактер ретроактивности и представља повреду принципа забране повратног дејства. Но, уколико се општи акт односи на правне ситуације које јесу настале пре његовог ступања на снагу/почетка примене, али су и даље у току, односно ако општи акт производи правно дејство на затечене односе који се настављају у будућности, онда нема повреде принципа забране повратног дејства општег акта, већ се ради о тзв. „привидној ретроактивности“

која се у правној литератури означава и као „ретроспективност“. Према устаљеној пракси Уставног суда, када се ради о општим актима којима се уређују правила одређеног поступка, доносилац општег акта има не само право, већ и обавезу да уреди питање према којим процесним правилима ће се окончати раније започети поступци, при чему не повређује уставни принцип забране повратног дејства општег акта ако приликом уређивања прелазног режима пропише да ће се раније започети поступци окончати према новодонетим правилима поступка, као што је правно могуће предвидети окончавање започетих поступака према пропису који је важио у време када је поступак започет.

Примењујући претходно изнете ставове на конкретан уставносудски спор, Уставни суд указује да се, према одредбама члана 1. оспореног Правилника, овим правилником ближе уређује поступак утврђивања неакадемског понашања на Универзитету у Београду и факултетима и институтима у његовом саставу предвиђеног Кодексом професионалне етике Универзитета у Београду, а који се примењује на све писане радове наставног и научног особља и студената Универзитета (дипломски или завршни рад, мастер рад, специјалистички рад, магистарски рад, докторска дисертација, рад у часопису, уџбеник, монографија, поглавља у зборницима и сл.), као и на извештаје о наставном и научноистраживачком раду (став 1.), те да се поступак утврђивања неакадемског понашања предвиђен овим правилником примењује на плагирање, лажно ауторство, измишљање и кривотворење резултата и аутоплагирање (став 2.). Из предмета оспореног Правилника произлази да се ради о општем правном акту који има процесноправну природу. Стога се не може закључити да је оспорена одредба члана 9. Правилника *prima facie* несагласна са одредбама члана 197. Устава.

Међутим, Уставни суд наглашава да се изложено правно становиште односи само на ситуације када је новодонети општи акт по својој садржини искључиво процесноправне природе. То, по мишљењу Уставног суда, конкретно значи: 1) да новодонети општи акт не „уводи“ у поступак одредбе материјалноправне природе које претходно нису постојале у правном поретку; 2) да тренутак када је поступак започео „веже“ за општи акт којим су у то време била уређена правила поступка; 3) да окончање започетих поступака одреди искључиво у односу на важећа правила процесноправне природе. По оцени Уставног суда, у случају да било који од ова три услова није испуњен, основано се као спорно може поставити питање сагласности прописаног прелазног режима и са начелом владавине права из члан 3. Устава, јер начело владавине права као једно од основних начела на којима почива свако демократско друштво у својој бити подразумева да правни поредак својим грађанима гарантује правну сигурност и предвидивост њихових права, обавеза и последица непоступања у складу са прописаним правним нормама.

Приступајући разматрању наведеног спорног питања, Уставни суд је утврдио следећи чињенице од значаја за одлучивање:

Оспорени Правилник о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова, који је донет 2016. године, не садржи одредбу

да његовим ступањем на снагу престаје да важи раније донети општи акт Универзитета којим је био уређен овај поступак, из чега следи да је поступак утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова овим општим актом први пут уређен. Наведену чињеницу Суд је утврдио и провером општих аката Универзитета објављених у „Гласнику Универзитета у Београду“ у периоду од новембра 2007. године, када је објављен претходно важећи Кодекс професионалне етике на Универзитету у Београду, до јуна 2016. године, када је донет оспорени Правилник.

С обзиром на то да оспорена одредба члана 9. Правилника уређује окончање поступака који су започети пре ступања на снагу Кодекса и овог правилника, Уставни суд је утврдио да је важећи Кодекс професионалне етике Универзитета у Београду донет 2016. године и објављен у „Гласнику Универзитета у Београду“, број 193/16. Његовим ступањем на снагу престао је да важи Кодекс професионалне етике на Универзитету у Београду („Гласник Универзитета у Београду“, број 137/07). Стога је Уставни суд испитивао, прво, да ли је Кодекс из 2007. године предвиђао правила поступка за утврђивање његових повреда. Суд је утврдио да је раније важећи Кодекс имао свега 12 чланова, којима су: одредбама чл. 1. и 2. били одређени циљеви доношења Кодекса и „основна начела дефинисана Уставом Републике Србије која су полазиште сваког рада и деловања на Универзитету“; затим је одредбама члана 3. био дефинисан садржај Кодекса („Етички кодекс садржи морална начела и начела професионалне етике сходно којима се понашају сви чланови академске заједнице Универзитета у свом професионалном и јавном деловању.“), круг лица на које се Кодекс примењује и посебно је било одређено да „одлуке донете у поступку примене Етичког кодекса делују својим ауторитетом и могу бити основ за доношење одлуке у смислу Закона о високом образовању.“; одредбе члана 4. предвиђале су пет основних етичких канона („у оквиру којих су прописани стандарди понашања прилагођени потребама Универзитета, као и морално неприхватљиво понашање на Универзитету и у вези с њим“); одредбама чл. 5. до 9. сваки од основних етичких канона био је детаљније разрађен, уз навођење, за сваки од њих, шта се (у оквиру датог канона) сматра морално неприхватљивим понашањем; одредбом члана 5. којом је био разрађен канон 1. – Однос према професији, као један од стандарда који су дужни да „остварују“ сви чланови академске заједнице било је предвиђено „испољавање интелектуалног поштења“, при чему је даље било одређено да се „као морално неприхватљиво понашање посебно издваја сваки облик плагирања радова и идеја учињен од стране члана академске заједнице“, с тим што нису били одређени ни садржина, ни облици плагирања; одредбе чл. 10. до 12. биле су означене као „Завршне одредбе“. Кодекс није садржао мере за повреду прописаних канона, односно за утврђено морално неприхватљиво понашање, није уређивао поступак, нити органе и тела који су надлежни за утврђивање повреда, односно за уређивање поступка у коме се утврђује повреда.

Друго питање које је Уставни суд разматрао везано је за утврђивање да ли и у којој мери постоје разлике између Кодекса из 2007. године и важећег

Кодекса из 2016. године. У том смислу, Суд је утврдио да је Кодекс који је на правној снази по обиму и садржини знатно шири од претходног, при чему је циљ доношења Кодекса остао исти – очување достојанства професије, унапређивање моралних вредности, заштита вредности знања и подизање свести о одговорности свих чланова универзитетске заједнице на Универзитету у Београду (члан 1. став 1.). Уставни суд налази да је са становишта овог уставносудског поступка потребно указати на следеће разлике. Прво, Уставни суд примећује да важећи Кодекс не садржи одредбу о томе да одлуке донете у поступку примене Кодекса делују својим ауторитетом и да могу бити основ за доношење одлука у смислу Закона о високом образовању, а из које је недвосмислено произлазило да одлука којом је утврђена повреда Кодекса нема непосредно правно дејство на права, статус и обавезе лица које је повредило морална начела и начела професионалне етике, односно сама по себи не производи правне, већ својеврсне моралне последице, али може бити основ за доношење правно обавезујуће одлуке у складу са Законом. Са друге стране, важећи Кодекс садржи одредбу члана 3. према којој поступци прописани Кодексом не представљају замену за грађанске, кривичне, управне, дисциплинске и друге поступке који су уређени законима и општим актима Универзитета и његових чланица. Уставни суд констатује да ни важећим Кодексом није прописан било какав поступак, те је више него очигледно да претпостављена намера доносиоца Кодекса да се одлука донета у поступку утврђивања да ли је учињена повреда Кодекса не може сматрати пресуђеном ствари у било ком другом поступку, није формулисана на правно ваљан начин. Следећа битна разлика између ова два акта је у томе што Кодекс из 2007. године као морално неприхватљиво понашање наводи „сваки облик плагирања радова и идеја учињен од стране члана академске заједнице“, с тим што, као што је речено, нису били одређени ни садржина, ни облици плагирања. Насупрот томе, важећи Кодекс садржи чак пет одредаба (чл. 21. до 25.) којима се посебно дефинишу и уређују плагирање, лажно ауторство, измишљање и кривотворење резултата и аутоплагирање. Сагласно својој одредби члана 1. став 2. оспорени Правилник управо уређује поступак неакадемског понашања за наведене повреде Кодекса. Као што је претходно наведено, ни важећи Кодекс не уређује поступак за утврђивање повреда, не садржи мере које се могу изрећи због учињене повреде, већ једино, одредбама чл. 36, 37. и 38. одређује „Органе и тела за спровођење Кодекса“.

Из изложеног следи да Кодекс није, нити је био општи акт којим је на било који начин уређиван поступак утврђивања неакадемског понашања. Његову садржину у 2007. и 2016. године чине искључиво одредбе материјалноправне природе. Такође, оспорени Правилник је донет ради уређивања поступка за повреде које, за разлику од важећег Кодекса, Кодексом из 2007. године, за који се везује започињање поступка који нису окончани, нису биле уређене ни на јасан, ни на целовит начин.

Будући да оспорена одредба Правилника предвиђа да ће се започети поступци окончати, између осталог, и по одредбама Правилника о раду

етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду, Уставни суд је анализирао и овај општи акт. Спроведеном анализом Суд је утврдио да општи акт из члана 9. оспореног Правилника више није у правном поретку, јер је престао да важи ступањем на снагу Правилника о поступку утврђивања етичке одговорности на Универзитету у Београду („Гласник Универзитета у Београду“ број 229/21 од 27. октобра 2021. године), сагласно одредби члана 24. тог правилника. Иако је већ ова утврђена чињеница од значаја за одлучивање Суда, Уставни суд је испитао и чињенице везане за општи акт који се наводи у оспореном члану 9. Правилника. Наиме, истовремено са доношењем оспореног Правилника и новог Кодекса, Сенат Универзитета је 2016. године донео и општи акт под називом „Правилник о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду“. Основни текст Правилника је објављен у „Гласнику Универзитета у Београду“ број 193/16, а његове измене и допуне у „Гласнику Универзитета у Београду“, број 199/17, број 203/18 и број 215/20. Мада сам назив Правилника упућује на то да се ради о општем акту чије одредбе имају карактер пословника о раду означених стручних органа, садржина Правилника нимало не одговара његовом називу. Ово стога што су управо Правилником о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду прописане мере за повреду Кодекса и у потпуности је уређен поступак по захтеву за утврђивање повреде Кодекса.

Везано за прописивање мера за повреду Кодекса, одредбама члана 16. наведеног Правилника је било предвиђено: да су мере за повреду Кодекса опомена, јавна опомена и јавна осуда (став 1.); да се опомена изриче учиниоцу повреде етичких начела за кога се може очекивати да ће писано упозорење без објављивања довољно утицати на њега да више не врши повреде Кодекса, као и да се опомена уноси у евиденцију о изреченим мерама упозорења, али не чини саставни део досијеа наставника, сарадника, истраживача, студента и запосленог (став 2.); да се јавна опомена изриче учиниоцу повреде Кодекса за кога се може очекивати да ће мера објављивања довољно утицати на њега да више не врши повреде Кодекса, као и да се јавна опомена објављује на седници наставно-научног већа факултета, односно научног већа института и Савета факултета на коме је учинилац повреде Кодекса запослен или студира (став 3.); да се јавна осуда изриче учиниоцу повреде Кодекса за кога се може очекивати да ће мера објављивања довољно утицати на њега да више не врши повреде Кодекса, као и да се јавна осуда објављује на седници Савета и Сената Универзитета, на седницама наставно-научних већа, односно научних већа свих чланова Универзитета, на седници Савета факултета на коме је запослен, у „Гласнику Универзитета у Београду“, као и на огласним таблама и интернет страни Универзитета (став 4.); да о врсти мере из става 1, овог члана одлучује надлежни орган за вођење поступка (став 5.); да се облик и висина мере из овог члана одређују у зависности од – 1) тежине учињене повреде као и штете која је нанета угледу Универзитета и његових чланица и 2) активности које је учинилац предложио да ће предузети у сврху отклањања последица повреде Кодекса (став 6.). Одредбама

члана 17. наведеног Правилника била је одређена сврха мера тако што је било предвиђено да изрицање мера из члана 16. овог правилника представља израз неслагања академске заједнице са недопуштеним понашањем из Кодекса, као друштвено неприхватљивим поступањем, те да мере имају за првенствени циљ безусловно оградавање Универзитета и његових чланица од наведеног понашања, као и упућивање поруке најширој јавности да су такви облици понашања непримерени члановима академске заједнице (став 1.), док је ставом 2. истог члана било прописано да одговорност учиниоца не утиче на његову евентуалну одговорност по другим основима.

Уставни суд је из наведених одредаба несумњиво утврдио да мере за повреду Кодекса које су биле прописане Правилником о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду нису имале карактер правне, већ моралне санкције и да изрицање било које од прописаних мера, само по себи, није производило правне последице везане за звање, научни назив или радноправни статус лица коме је изречена мера.

Из одредаба којима је био уређен поступак по захтеву за утврђивање повреде Кодекса (чл. 10. до 15. Правилника) произлази да се сагласно одредбама овог општег акта покретао и спроводио поступак и да се одлучивало о свим повредама Кодекса, осим о повредама које се односе на плагирање, лажно ауторство, измишљање и кривотворење резултата и аутоплагирање, а за које повреде је донет посебан Правилник који је оспорен пред Уставним судом. Међутим, иако се за остале повреде Кодекса спроводио поступак прописан одредбама Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду и упркос томе што је тај правилник на општи начин уредио мере које се могу изрећи за повреде Кодекса, а које, као што је речено, нису могле да произведу непосредне правне последице по лице коме су изречене, оспорени Правилник је: 1) суштински изменио карактер једне од мера која се може изрећи – јавне осуде (која се изриче учиниоцу повреде Кодекса за кога се може очекивати да ће мера објављивања довољно утицати на њега да више не врши повреде Кодекса), претварајући је у казнену санкцију која доводи до губитка звања или губитка научног назива доктора наука, а последично и до престанка радног односа ако се ради о лицу које је у радном односу на високошколској установи и 2) изашао изван оквира предмета уређивања одређеног самим тим правилником, тако што је прописао да се поступак одузимања звања покреће против свих лица којима је изречена мера јавне осуде за повреду Кодекса, дакле без обзира на то поводом које повреде Кодекса је мера јавне осуде изречена.

Коначно, имајући у виду да оспорена одредба члана 9. Правилника уређује окончање поступака који су започети пре ступања на снагу не само Кодекса, већ и овог правилника, Уставни суд је испитивао да ли се одредбама тог правилника уређују и нека питања која имају материјалноправни карактер. У том смислу, Уставни суд је нашао да мере за повреду Кодекса (опомена, јавна опомена и јавна осуда), од тренутка увођења у систем академске заједнице па до данас представљају мере које су првенствено усмерене

на јачање етичког понашања у оквирима академске заједнице, односно оне немају карактер правне санкције. Изнету оцену Уставног суда потврђује и одредба члана 4. став 1. новодонетог Правилника о поступку утврђивања етичке одговорности на Универзитету у Београду („Гласник Универзитета у Београду“, број 229/21), којом је одређена сврха изрицања мера истоветна одредби члана 17. Правилника о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду од 2016. године. Осим постизања ове сврхе, изречене мере до 2016. године нису имале никакво правно дејство на статусна питања лица којима је мера изречена. Међутим, оспореним Правилником једна од предвиђених мера за повреду Кодекса – јавна осуда, претворена је у правни основ за губитак звања, односно за губитак стеченог научног назива доктора наука. Штавише, као што је претходно истакнуто, изречена мера јавне осуде последично директно доводи и до престанка радног односа на високошколској установи, лицу коме је због те мере одузето звање наставника, односно сарадника или научни назив доктора наука. Стога је Уставни суд утврдио да и одредбе оспореног Правилника, који је први пут донет 2016. године, садрже одредбе које по својој правној природи не спадају у процесне норме, већ у норме материјалног права.

На основу свега претходно утврђеног, Уставни суд је оценио:

- да сам оспорени Правилник у односу на који се цени тренутак започињања поступка који није окончан и применом чијих одредаба, између осталог, започети поступци треба да се окончају, садржи и одредбе које су по својој природи материјалноправног карактера, а које нису постојале у правном поретку пре његовог ступања на снагу;

- да је Кодекс професионалне етике као други општи акт у односу на који се цени започињање поступка и на основу чијих одредаба започети поступци треба да се окончају у целини општи акт материјалног, а не процесног права, те стога по својој правној природи не може бити општи акт који је од утицаја на окончање започетих поступака;

- да важећи Кодекс из 2016. године садржи повреде које нису биле предвиђене Кодексом који је био на правној снази до 2016. године, односно да на другачији и свеобухватнији начин уређује повреде које се односе на неакадемско понашање у изради писаних радова;

- да Правилник о раду етичких комисија и Одбора за професионалну етику Универзитета у Београду из 2016. године, чијом применом треба да се окончају започети поступци није више у правном поретку.

На темељу претходно изнетих оцена, а након детаљне анализе целокупног правног оквира који је релевантан за одлучивање о спорном питању, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 9. Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова није у сагласности са начелом владавине права из члана 3. Устава и са принципом забране повратног дејства закона и општих аката из члана 197. Устава.

С обзиром на то да је да је у току спроведеног претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона



о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд додатно наглашава да је целовито уређивање питања академске честитости, а што свакако подразумева адекватно санкционисање неакадемског понашања, од посебног значаја не само за Универзитет у Београду, већ за друштво у целини, али указује да управо због демократског развоја друштва ова питања морају бити уређена на уставноправно утемељен начин.

## VII

С обзиром на то да је Уставни суд у овом предмету донео коначну одлуку, то је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтеве за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правилника, како је решено у тачки 3. изреке.

## VIII

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) 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, наслов изнад члана 133. у делу који гласи: „и повреде Кодекса“ и одредбе члана 133. ст. 4. и 5. Статута Универзитета у Београду, наведеног у тачки 1. изреке, и наслов изнад члана 8. који гласи: „Поступак одузимања звања због изречене мере јавне осуде за остале повреде Кодекса“ и одредбе чл. 8, 8а и 9. Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изradi писаних радова, наведеног у тачки 2. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-107/2020 од 30. јуна 2021. године („Службени гласник РС“, број 79/22)

### Статут Адвокатске коморе Србије

(„Службени гласник РС“, бр. 85/11, 78/12 и 86/13)

- одредбе члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи: „ , на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ и члана 28.

Одредбе члана 28. Статута, којима је предвиђено да се избор за председника Адвокатске коморе Србије спроводи само једанпут, и то на првој изборној скупштини након његовог ступања на снагу, након чега тог поступка више нема, већ се само спроводи изборни поступак за потпредседника ове коморе, који аутоматски након истека свог мандата постаје председник Адвокатске коморе Србије, није у сагласности са чланом 53. Устава, као ни са чланом 195. став 1. Устава, јер је, супротно одредби члана 67. став 3. Закона о адвокатури, Адвокатска комора Србије својим актом суштински укинула изборни поступак за председника Адвокатске коморе

Србије (након првог избора), уместо да својим актом (Статутом) уреди поступак избора председника Адвокатске коморе Србије, за шта је према овој одредби Закона и била овлашћена.

Имајући у виду да у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд није ограничен захтевом иницијатора, а да је у спроведеном поступку нашао да је одредба члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи: „, на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ у правној и логичкој вези са оспореним чланом 28. Статута, то је, из истих разлога, утврдио да ни ова одредба Статута није у сагласности са Уставом и законом.

Сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, Суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, те је утврдио да одредбе члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи; „, на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ и члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије нису у сагласности са Уставом и законом, а како је донета коначна одлука, то је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбачен захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Статута.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи: „, на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ и члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/11, 78/12 и 86/13) нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба Статута из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду је поднето више иницијатива, истоветне садржине, за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/11, 78/12 и 86/13).

Иницијативама се оспорава поступак избора председника Адвокатске коморе Србије и правило прописано у оспореним одредбама члана 28. Статута да се после првог избора председника након ступања на снагу Статута, на свим наредним изборним скупштинама врши избор само потпредседника, а да дотадашњи потпредседник постаје председник, наводећи да такво правило нема основ у Закону о адвокатури. Иницијатори сматрају да се на предвиђени начин не врши „избор“ (одабир) органа, већ да претходно

изабрани потпредседник постаје председник по сили Статута, чиме се „заобилази“ законом прописан избор председника Адвокатске коморе Србије, као и Законом предвиђена могућност да Адвокатска комора Србије може имати више потпредседника, што према мишљењу иницијатора указује на вољу законодавца да се сви органи Коморе бирају. Осим тога, по мишљењу иницијатора, оваквог решења нема у укупном правном поретку, а неспојиво је са друштвеном потребом за легитимитетом свих државних органа и организација које врше јавна овлашћења. Наиме, у иницијативама се наводи да је на једној страни, председник Адвокатске коморе Србије – орган коморе који у вршењу јавних овлашћења председава Управним одбором као колективним органом који има положај државног органа управе и који доноси решења у вршењу тих јавних овлашћења па у том делу и сам има положај државног органа управе. На другој страни, применом оспорених одредаба Статута, тај орган, по сили тог општег акта, неће бити изабран у складу са Законом о адвокатури, услед чега ће тај орган бити лишен и легитимитета и легалитета, што је према схватању подносиоца иницијатива у ширем смислу супротно и члану 198. Устава, којим је утврђено начело законитости управе. Иницијативама се указује и на неке од могућих ситуација да потпредседник не може или неће (премине, изгуби пословну способност) да преузме функцију председника или му престану услови за кандидовање (буде му поништена диплома или му је погрешно урачунат стаж у адвокатури) и Комора остане без председника који врши значајна јавна овлашћења, те да ни сам доносилац оспореног акта није поступао по оспореној одредби Статута приликом избора 2017. године. Позивајући се на одредбе члана 195. став 1. и члана 198. став 1. Устава, иницијатори предлажу да Уставни суд утврди да оспорене одредбе Статута нису у сагласности са Уставом и Законом о адвокатури и траже обуставу појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Статута.

У одговору на наводе иницијатива, доносилац акта истиче да иницијатори не указују на одредбе Устава у односу на које захтевају оцену уставности оспорених одредаба Статута. Доносилац, такође, позивајући се на одредбе чл. 2, 63, 67. и члана 69. став 3. Закона о адвокатури и чл. 1, 8, 9. и члана 75. став 4. Статута Адвокатске коморе Србије указује: на самосталност и независност адвокатуре; да се самосталност и независност адвокатуре остварује и гарантује управо организовањем адвоката у Адвокатску комору Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, као самосталне и независне организације адвоката, као и доношењем општих аката од стране адвокатских комора; да Закон препушта да се Статутом Адвокатске коморе Србије уреде поступак избора, трајање мандата, опозив, делокруг рада и састав органа коморе; да законодавац ни на који начин не уређује питање броја потпредседника, већ је то препуштено уређивању статутом; да се након ступања на снагу оспореног Статута спроводи поступак избора председника и потпредседника Адвокатске коморе Србије међу више кандидата; да Скупштина Адвокатске коморе Србије „зна“ изборни поступак и „зна“ да је кандидат за потпредседника будући председник и да су зато услови

за кандидовање идентични и за председника и за потпредседника, који достављају и образлажу своје програме рада на изборној скупштини пре гласања, тако да и представници у Скупштини Адвокатске коморе Србије знају да гласањем за неког од потпредседника Адвокатске коморе Србије истовремено гласају за будућег председника; да уколико потпредседнику из било ког разлога престане мандат у току трајања изборног периода за који је биран, спроводе се допунски избори на којима се бира нови потпредседник, сагласно одредбама чл. 104. и 105. Статута. Поводом спроведених избора за председника и потпредседника Адвокатске коморе Србије из 2017. године образлаже разлоге због којих Адвокатска комора Србије тада није била у могућности да примени одредбу члана 28. важећег статута. Доносилац се позвао и на Закључак Уставног суда IУо-69/2012 од 13. јануара 2016. године којим су одбачене иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости, поред осталих и одредбе члана 28. став 2. Статута из 2011. године.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио:

Адвокатска комора Србије је, на редовној годишњој скупштини од 29. октобра и 12. новембра 2011. године, донела Статут Адвокатске коморе Србије, на основу члана 66. став 1. тачка 1), члана 68. став 2. и члана 88. став 1. Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11), који је ступио на снагу 24. новембра 2011. године. Овим статутом су уређени задаци и послови, унутрашња организација Адвокатске коморе Србије, избор и делокруг њених органа, начин вршења јавних овлашћења и друга питања од значаја за рад Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу.

Оспореним одредбама члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије прописано је: да ће на првој изборној скупштини, након ступања на снагу овог статута, на начин предвиђен овим статутом, бити изабрани председник и потпредседник Адвокатске коморе Србије, да ће на наредним изборним скупштинама Адвокатске коморе Србије који се одржавају сваке четврте године бити извршен избор потпредседника (став 1.); да досадашњи потпредседник постаје председник Адвокатске коморе Србије (став 2.).

За оцену уставности оспорених одредаба члана 28. Статута, према оцени Суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: 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 свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ, између осталог, пружа адвокатура, као самостална и независна служба, у складу са законом (члан 67. ст. 1. и 2.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана (члан 97. тачка 2.); да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. став 2.); да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака,

синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1.).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12-Одлука УС), којима је прописано: 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)); да су Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу самосталне и независне професионалне организације адвоката, основане у складу са законом и Статутом Адвокатске коморе Србије, које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса у складу са овим законом и својим статутом (члан 63. став 1.); да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу имају следећа јавна овлашћења – 1) одлучивање о захтевима за упис у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија, уписник А и уписник Б именика адвоката, именик адвокатских приправника и именик адвокатских приправника волонтера; 2) одлучивање о захтевима за упис, брисање и поништај уписа у именик адвокатских ортачких друштава, као и одлучивање о захтевима за промену седишта друштва и вођење именика адвокатских ортачких друштава; 3) одлучивање о захтевима за привремени престанак права на бављење адвокатуром; 4) одлучивање о захтевима за наставак обављања адвокатуре после привременог престанка права на бављење адвокатуром; 5) одлучивање о привременој забрани бављења адвокатуром; 6) одређивање привременог заменика и преузиматеља адвокатске канцеларије; 7) одлучивање о покретању и вођењу дисциплинског поступка против адвоката или адвокатског приправника, о њиховој дисциплинској одговорности и о изрицању дисциплинских мера; 8) уређивање садржине и начина вођења именика из тач. 1) и 2) овог става и њихово јединствено вођење за целу територију Републике Србије; 9) вођење именика из тачке 1) овог става; 10) издавање и продужавање важења адвокатских легитимација и легитимација адвокатских приправника; 11) доношење програма и уређење организације и начина полагања адвокатског испита; 12) доношење кодекса; 13) доношење тарифе; 14) одређивање висине трошкова уписа у именик адвоката; 15) одређивање висине редовних обавеза према надлежној адвокатској комори за њену територију; да је Адвокатска комора Србије надлежна за јавна овлашћења из става 1. тачка 2) и тач. 11) до 14) овог члана, а као другостепени орган и за јавна овлашћења из става 1. тачка 1), тач. 3) до 10) и тачка 15) овог члана (члан 65. ст. 1. и 2.); да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу доносе статут и друга општа акта (члан 66. тачка 1)); да су органи Адвокатске коморе Србије – скупштина, управни одбор, надзорни одбор, председник, један или више потпредседника, 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, да се поступак избора, трајање мандата, опозив, делокруг рада и састав органа Адвокатске коморе Србије и број потпредседника уређује Статутом Адвокатске коморе Србије (члан 67); да статут Адвокатске коморе Србије мора бити у сагласности са овим законом (члан 70. став 1.).

Одредбама члана 51. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18-др. закон и 47/18) прописано је да при вршењу послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршење.

Поред оспорених одредаба члана 28. Статута, Уставни суд је нашао да су за разматрање спорних питања у овом уставносудском предмету од значаја и следеће одредбе Статута Адвокатске коморе Србије, којима је предвиђено: да Адвокатску комору Србије представља и заступа председник Адвокатске коморе Србије (члан 5.); да су органи Адвокатске коморе Србије – скупштина, председник, потпредседник, управни одбор, надзорни одбор, дисциплински тужилац, дисциплински суд и савет (члан 14.); да Скупштина Адвокатске коморе Србије бира и опозива, искључиво тајним гласањем – председника Адвокатске коморе Србије, на првим изборима по ступању на снагу овог статута, потпредседника Адвокатске коморе Србије, Дисциплинског тужиоца и његове заменике, председника, заменика председника и судије Дисциплинског суда, чланове Надзорног одбора и председника, заменика председника и чланове других повремених одбора, комисија и радних тела Скупштине (члан 19. под (3)); да седницом Скупштине руководи председник Адвокатске коморе Србије (члан 25. став 1.); да председника Адвокатске коморе Србије непосредно бира и опозива Скупштина Адвокатске коморе Србије на начин и по поступку утврђеним овим статутом (члан 26. став 2.); да мандат председника и потпредседника траје четири године и не може се поновити (члан 29.); да потпредседник замењује председника у његовом одсуству и обавља друге послове које му је поверио председник (члан 30.); да су председник и потпредседник Адвокатске коморе Србије чланови Управног одбора по функцији, да је председник Адвокатске коморе Србије председавајући Управног одбора и руководи његовим радом (члан 32. ст. 7. и 8.); да се председник Адвокатске коморе Србије, потпредседник Адвокатске коморе Србије, Надзорни одбор Адвокатске коморе Србије, Дисциплински тужилац Адвокатске коморе Србије, председник, заменик председника и судије Дисциплинског суда Адвокатске коморе Србије бирају на Скупштини Адвокатске коморе Србије непосредно и искључиво тајним гласањем (члан 55. став 9.); да се опозив представника у Скупштини Адвокатске коморе Србије, чланова органа, односно носилаца функција у Адвокатској комори Србије врши по поступку за њихов избор, одређен овим статутом (члан 111. став 2.); да Адвокатске коморе Србије врши јавна овлашћења непосредно преко својих органа и преко органа адвокатских комора у свом саставу

(члан 126. став 1.); да се у вршењу јавних овлашћења и у поступку који воде Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, када решавају о правима, обавезама или правним интересима, примењују одредбе закона који уређује општи управни поступак (члан 131.).

### III

Полазећи од наведеног уставноправног оквира за разматрање спорних питања у овом уставносудском предмету, Уставни суд констатује да је сагласно члану 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 одредбама 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 Србије. Стога, према схватању Суда, јавна овлашћења која врше Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу представљају одређена овлашћења (послове) Републике (државе), чије обављање држава поверава овим организацијама, које су, сагласно Закону о адвокатури, одређене као самосталне и независне професионалне организације адвоката. Поверавање послова врши се сагласно одредбама члана 137. Устава, па је законодавац својим актом утврдио која јавна овлашћења се поверавају Адвокатској комори Србије и адвокатским коморама у њеном саставу. Та јавна овлашћења су таксативно наведена у члану 65. став 1. Закона, док су ст. 2. и 3. истог члана Закона подбројана (разграничена) јавна овлашћења која су поверена Адвокатској комори Србије, односно адвокатским коморама у њеном саставу. Битна чињеница је да је Адвокатска комора Србије надлежна и као другостепени орган за сва јавна овлашћења која су поверена адвокатским коморама у њеном саставу. Сва поверена јавна овлашћења Адвокатска комора Србије врши непосредно преко својих органа.

Органи Адвокатске коморе Србије су подбројани у члану 67. став 1. Закона, и то су: скупштина, управни одбор, надзорни одбор, председник, један или више потпредседника, дисциплински суд, дисциплински тужилац и савет, с тим да Адвокатска комора Србије може својим актом (Статутом) предвидети и неке друге органе, поред оних који су Законом одређени. Законом је такође прописано правило 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. Одредбом члана 67. став 3. Закона прописано је да се Статутом Адвокатске коморе Србије уређују следећа питања која се односе на органе коморе: 1) поступак избора; 2) трајање мандата; 3) опозив; 4) делокруг рада; 5) састав органа и 6) број потпредседника.

Сагласно наведеном, чланом 14. Статута Адвокатске коморе Србије су одређени органи коморе, и то: скупштина, председник, (један) потпредседник управни одбор, надзорни одбор, дисциплински тужилац, дисциплински суд и савет, из чега следи да су то исти органи који су предвиђени и Законом

о адвокатури, с тим што је Адвокатска комора Србије својим актом определила постојање само једног потпредседника. Одредбама чл. 26. до 30. Статута уређена су питања која се односе на председника и потпредседника Адвокатске коморе Србије, и то тако што су одређени послови које врши председник Адвокатске коморе Србије (представља и заступа Адвокатску комору Србије, сазива седнице Скупштине и Управног одбора Адвокатске коморе Србије, предлаже дневни ред за те седнице и председава им, потписује одлуке и друге акте које доноси Скупштина и Управни одбор, доноси решења када се одлуке доносе у управном поступку, извршава одлуке Скупштине и Управног одбора, доноси одлуке о располагању средствима Адвокатске коморе Србије, у складу са законом, овим статутом, одлукама Управног одбора и Скупштине Адвокатске коморе Србије, обавља и друге послове одређене овим статутом или другим општим актима Адвокатске коморе Србије) и потпредседник Адвокатске коморе Србије (замењује председника у његовом одсуству и обавља друге послове које му је поверио председник), као и начин избора и опозива ових органа, трајање мандата и одговорност за свој рад. У погледу избора председника Адвокатске коморе Србије, Уставни суд указује да је одредбом члана 26. став 2. Статута предвиђено да председника Адвокатске коморе Србије непосредно бира и опозива Скупштина Адвокатске коморе Србије на начин и по поступку утврђеним овим статутом, што је још једном потврђено и одредбом члана 55. став 9. Статута којом је прописан начин избора органа на Скупштини Адвокатске коморе Србије и којом је предвиђено да се председник Адвокатске коморе Србије, потпредседник Адвокатске коморе Србије, Надзорни одбор Адвокатске коморе Србије, Дисциплински тужилац Адвокатске коморе Србије, председник, заменик председника и судије Дисциплинског суда Адвокатске коморе Србије бирају на Скупштини Адвокатске коморе Србије непосредно и искључиво тајним гласањем. Из наведеног следи да је начин избора за све органе који се бирају на седници Скупштине Адвокатске коморе Србије идентичан и да подразумева непосредан избор и тајно гласање, а спроводи се по поступку који је детаљно уређен Статутом Адвокатске коморе Србије, и то одредбама чл. 54. до 105. овог акта, којима су уређена питања која се односе на изборе и мандат чланова органа и носилаца функција, органе за спровођење избора, расписивање избора, кандидовање, утврђивање листе кандидата, изборни материјал, изборну седницу Скупштине, гласање и утврђивање резултата гласања.

Међутим, супротно наведеном начину избора председника Адвокатске коморе Србије, којим се обезбеђује принцип непосредности приликом његовог избора на ову функцију, оспореним одредбама члана 28. Статута предвиђено је да ће овакав начин избора председника и потпредседника (непосредно, тајним гласањем на Скупштини Адвокатске коморе Србије) бити спроведен само на првој изборној скупштини, након ступања на снагу Статута, а да ће на свим наредним изборним скупштинама које се одржавају сваке четврте године бити на предвиђени начин извршен избор само потпредседника, а не и председника Адвокатске коморе Србије. Ово из



разлога што ће дотадашњи потпредседник постати председник Адвокатске коморе Србије, па самим тим није више ни потребно бирати председника Адвокатске коморе Србије, имајући у виду да ће, сагласно овом оспореном решењу, без спровођења изборног поступка за председника Адвокатске коморе Србије, дотадашњи потпредседник постати председник Адвокатске коморе Србије. На тај начин се суштински укида изборни процес за један Законом одређен орган Адвокатске коморе Србије, који након првих избора спроведених по ступању на снагу Статута, више никада неће бити биран на Скупштини Адвокатске коморе Србије непосредно и тајним гласањем, како је то предвиђено за све остале органе Адвокатске коморе Србије (осим Управног одбора чије чланове делегирају/бирају адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије и у коме су председник и потпредседник Адвокатске коморе Србије чланови овог органа по положају).

Поводом овог оспореног решења, Уставни суд је још једном пошао од одредбе члана 67. став 3. Закона о адвокатури којим је прописано да се статутом Адвокатске коморе Србије уређује, између осталог, и поступак избора органа Адвокатске коморе Србије. Полазећи од наведеног, за Уставни суд се као спорно поставило питање да ли оспорено решење из члана 28. Статута којим је прописано да се након одржавања првих избора после ступања на снагу овог статута не врши избор председника на начин како је то предвиђено за све остале органе коморе, јер дотадашњи потпредседник постаје председник Адвокатске коморе Србије, спада у домен овлашћења за самостално уређивања поступка избора органа, или је доносилац оспореног акта приликом уређивања овог питања поступио супротно овлашћењу из Закона. Према оцени Уставног суда, уређивање поступка избора органа, подразумева да се актом уреде правила по којима се врши избор органа у Адвокатској комори Србије, односно како се изборни поступак спроводи, и то од прописивања органа за спровођење избора, расписивања избора и кандидовања, па до гласања и утврђивања резултата гласања, али не и предвиђање решења којим се суштински укида непосредни избор за председника коморе, након одржаног првог избора по ступању на снагу Статута. При томе, Уставни суд посебно указује да је председник Адвокатске коморе Србије орган коморе који је предвиђен Законом и који представља и заступа Адвокатску комору Србије и обавља веома значајне послове у домену вршења поверених јавних овлашћења, односно послова од општег интереса у складу са Законом и Статутом Адвокатске коморе Србије.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да је доносилац Статута, оспореним одредбама члана 28. Статута није, сагласно свом овлашћењу из члана 67. став 3. Закона о адвокатури, уредио поступак избора председника Адвокатске коморе Србије након спроведеног првог избора по ступању на снагу овог статута, већ је суштински тај избор укинуо прописивањем да дотадашњи потпредседник коморе постаје председник.

Поред тога, Уставни суд указује и на одредбу члана 53. Устава, којом је утврђено да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције, што

у погледу председника Адвокатске коморе није случај, јер код првог избора председник Адвокатске коморе Србије се бира на Скупштини Адвокатске коморе Србије непосредно, тајним гласањем уз обавезно изношење свог програма рада, док у осталим случајевима потпредседник постаје председник, без спроведеног било каквог изборног поступка, након истека свог мандата (по правилу од четири године). Из наведеног следи да функција председника Адвокатске коморе Србије није доступна свим кандидатима под једнаким условима. Наиме, оспорена одредба којом је суштински предвиђено укидање изборног поступка за избор председника Адвокатске коморе Србије након спроведених првих непосредних избора по ступању на снагу Статута, по оцени Уставног суда, представља својеврсни вид ограничавања, па чак и онемогућавања доступности вршења ове функције, јер се на тај начин онемогућава остваривање суштине изборног поступка којим се обезбеђују принципи транспарентности, доступности и непосредности, односно даје легитимитет за обављање послова у вршењу функције председника Адвокатске коморе Србије, након спроведеног изборног поступка.

Уставни суд, такође, истиче да оспореним Статутом није обезбеђен ни принцип правне сигурности, јер се у истом акту општим одредбама на различит начин уређује питање избора председника Адвокатске коморе Србије. Наиме, одредбом члана 26. став 2. Статута предвиђено је да председника Адвокатске коморе Србије непосредно бира и опозива Скупштина Адвокатске коморе Србије на начин и у поступку утврђеним овим статутом, док је одредбом члана 55. став 9. Статута, која се налази у делу IV Статута, којим је уређен изборни поступак за чланове органа и носиоце функција Адвокатске коморе Србије, предвиђено да се председник Адвокатске коморе Србије бира на Скупштини Адвокатске коморе Србије непосредно и искључиво тајним гласањем. Овако предвиђен избор председника Адвокатске коморе Србије није ограничен само на први избор председника након ступања на снагу овог статута, односно не представља прелазно решење по коме би се изабрао само први председник Адвокатске коморе Србије, имајући у виду како су наведене одредбе стипулисане и место где се у самом акту налазе (уређивање питања која се односе на председника и потпредседника Адвокатске коморе Србије и на њихов изборни поступак, а не у прелазним одредбама овог статута). За разлику од овако предвиђеног начина избора председника Адвокатске коморе Србије, који није предвиђен као изузетак, нити ограничен на само један избор, оспореним чланом 28. Статута управо се прописани начин избора из члана 26. став 2. и члана 55. став 9. Статута (на изборној Скупштини, непосредно и тајним гласањем) предвиђа само за први избор председника након ступања на снагу Статута, док ће на свим наредним изборним скупштинама Адвокатске коморе Србије које се одржавају сваке четврте године бити извршен избор само потпредседника, јер ће дотадашњи потпредседник постати председник Адвокатске коморе Србије. Из наведеног следи да решења из члана 26. став 2. и члана 55. став 9. Статута која су предвиђена као правило, на основу оспореног члана 28. Статута постају изузетак који се односи само на први избор председника

Адвокатске коморе Србије и чија примена се исцрпљује након обављеног првог избора. Овако уређено питање избора председника Адвокатске коморе Србије, према оцени Уставног суда, не испуњава одређене стандарде који се тичу општости, квалитета, трајања и извесности норми, који морају бити у функцији обезбеђивања владавине права и једнакости свих пред законом, односно предвиђена решења нису у довољној мери прецизна, јасна и предвидива, чиме је повређен принцип правне сигурности.

Поводом навода доносиоца оспореног Статута да су услови за кандидовање председника, односно потпредседника Адвокатске коморе Србије идентични и да кандидати за председника, као и за потпредседника Адвокатске коморе Србије достављају програме рада и исте образлажу на изборној скупштини пре гласања иду у прилог томе да „представници у Скупштини Адвокатске коморе знају да гласањем за неког од кандидата за потпредседника Адвокатске коморе Србије истовремено гласају за будућег председника“, спорни из више разлога. Прво, кандидати за потпредседника износе програме рада за функцију за коју се кандидују, а не за председника Адвокатске коморе Србије, тако да фактички, пошто нема поступка кандидовања за избор председника Адвокатске коморе Србије, након спроведених првих избора по ступању на снагу овог статута, више нема ни обавезе достављања и презентовања програма рада председника Адвокатске коморе Србије, јер потпредседник постаје председник након истека свог мандата, и то на основу програма рада који је изнео приликом избора за потпредседника Адвокатске коморе Србије. Друго, постојање тзв. предзнања да представник Скупштине Адвокатске коморе Србије својим гласом за потпредседника истовремено гласа и за будућег председника Адвокатске коморе Србије који ће то тек постати након истека четири године од дана гласања, одступа од свих правила избора, јер се гласањем приликом избора за једну функцију не може истовремено гласати и за неку другу функцију на коју ће изабрани кандидат ступити у одређеном тренутку у будућности. Самим тим, избор за функцију потпредседника Адвокатске коморе Србије може само значити опредељење гласача (представника Скупштине) који ће од предложених кандидата бити изабран за потпредседника Адвокатске коморе Србије, јер су за ту функцију и расписани избори, па стога не може ни бити говора о било каквом истовременом избору за председника Адвокатске коморе Србије приликом избора потпредседника ове коморе.

У погледу навода доносиоца оспореног Статута да је Уставни суд већ одлучивао о уставности и законитости члана 28. Статута када је донео Закључак УО-69/2012 од 13. јануара 2016. године, Уставни суд истиче да закључком Уставни суд одбацује иницијативу, односно иницијативе из процесних разлога, не улазећи у меритум, као и да разлози оспоравања у том предмету нису били идентични као у овом уставносудском предмету, односно да је тражена оцена уставности у односу на члан 20. Устава, који се није ни могао довести у правну и логичку везу са Уставом гарантованим обимом људских и мањинских права из овог члана Устава у односу на оспорене одредбе Статута, као и по питању целисходности или примене оспорених одредаба у пракси.

## IV

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 28. Статута, којима је предвиђено да се избор за председника Адвокатске коморе Србије спроводи само једанпут, и то на првој изборној скупштини након његовог ступања на снагу, након чега тог поступка више нема, већ се само спроводи изборни поступак за потпредседника ове коморе, који аутоматски након истека свог мандата постаје председник Адвокатске коморе Србије, није у сагласности са чланом 53. Устава, као ни са чланом 195. став 1. Устава, јер је, супротно одредби члана 67. став 3. Закона о адвокатури, Адвокатска комора Србије својим актом суштински укинула изборни поступак за председника Адвокатске коморе Србије (након првог избора), уместо да својим актом (Статутом) уреди поступак избора председника Адвокатске коморе Србије, за шта је према овој одредби Закона и била овлашћена.

Имајући у виду да, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), Уставни суд у поступку оцењивања уставности и законитости није ограничен захтевом иницијатора, а да је у спроведеном поступку нашао да је одредба члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи: „, на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ у правној и логичкој вези са оспореним чланом 28. Статута, то је Суд из истих разлога утврдио да ни ова одредба Статута није у сагласности са Уставом и законом.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, без доношења решења о покретању поступка, јер је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, утврдио да одредбе члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи; „, на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ и члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије нису у сагласности са Уставом и законом, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Будући да је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку, то је, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Статута, како је то решено у тачки 2. изреке.

Полазећи од свега 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 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи; „, на првим изборима по ступању на снагу овог статута“ и члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије, наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**ПОСТУПАК РЕШАВАЊА  
СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ**



Сукоб надлежности између редовног суда и Уставног суда у погледу надлежности за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року у стечајном поступку настављеном над стечајном масом стечајног дужника који није још окончан

У конкретном случају настао је сукоб надлежности између суда и другог државног органа – Уставног суда у погледу надлежности за одлучивање о захтевима за заштиту права на суђење у разумном року у судским поступцима који су били још увек у току у тренутку почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године, а о којим захтевима до тог тренутка није одлучено у поступку по уставној жалби.

Полазећи од тога да је по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу, пред Основним судом у Лесковцу – Судска јединица у Лебану подносиатељка водила извршни поступак против наведеног извршног дужника и да је тај поступак пре подношења њене уставне жалбе прекинут, јер је решењем Привредног суда у Нишу над истим дужником покренут стечајни поступак, те је намирење потраживања подносиатељке, које је пријављено у стечајном поступку, настављено у том поступку, због чега је Уставни суд Привредном апелационом суду, као надлежном редовном суду посебне надлежности, уступио списе предмета уставне жалбе ради одлучивања о захтеву подносиатељке за заштиту права на суђење у разумном року, да од почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13) Уставни суд није више надлежан да води поступак и одлучује о заштити права на суђење у разумном року у судским поступцима који нису окончани, да предметни извршни и стечајни поступак представљају јединствену целину, јер, по сили закона, покретањем стечајног поступка престаје могућност наплате потраживања у извршном поступку, те да у конкретном случају још није окончан поступак над стечајном масом стечајног дужника и да је стечајна маса и даље активна, Уставни суд је утврдио да је за поступање и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року подносиатељке С. С. из Ниша, због немогућности наплате потраживања из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу, према наведеном извршном дужнику над којим је вођен стечајни поступак у предмету Привредног суда у Нишу, а сада се води над стечајном масом стечајног дужника, сагласно одредбама Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, надлежан Привредни апелациони суд.

У случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд је редовним судовима уступио на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање

и даље остао надлежан Уставни суд. Да би се и у том, преосталом делу окончао поступак пред Уставним судом, потребно је, одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року, примерак донетих судских одлука доставити Уставном суду, с позивом на предмет Уставног суда „Уж“.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

За вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року С. С. из Ниша, због немогућности наплате потраживања из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу П1. 2527/07 од 5. марта 2008. године, према дужнику И. „Н.“ д.о.о. Ниш, над којим је вођен стечајни поступак у предмету Привредног суда у Нишу Ст. 19/13, а сада се води над стечајном масом стечајног дужника, надлежан је Привредни апелациони суд.

## Образложење

Након почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд је Привредном апелационом суду, као надлежном редовном суду посебне надлежности, уступио списе предмета уставне жалбе С. С. из Ниша, ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року. Уставни суд је из навода уставне жалбе утврдио да је подносиатељка, по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу П1. 2527/07 од 5. марта 2008. године, пред Основним судом у Лесковцу – Судска јединица у Лебану у предмету И.3627/12 (раније предмет Општинског суда у Нишу И. 3566/08), водила извршни поступак против дужника И. „Н.“ д.о.о. Ниш и да је тај поступак, пре подношења уставне жалбе прекинут, јер је решењем Привредног суда у Нишу Ст. 19/13 од 2. септембра 2013. године над И. „Н.“ д.о.о. Ниш покренут стечајни поступак, те је намирење потраживања подносиатељке, које је пријављено у стечајном поступку, настављено у том поступку, а који је био у току у време достављања уставне жалбе ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року.

Привредни апелациони суд је донео решење којим се огласио стварно ненадлежним и предмет уступио на надлежност Вишем суду у Лесковцу, као месно и стварно надлежном суду за одлучивање у овој правној ствари, уз образложење да подносиатељка указује на повреду права на суђење у разумном року у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Лесковцу – Судска јединица у Лебану. Међутим, и Виши суд у Лесковцу се огласио ненадлежним за поступање у овој правној ствари, са образложењем да се у конкретном случају не ради о спору из судске надлежности, већ о посебном правном средству (уставној жалби) из члана 170. Устава Републике Србије за коју је надлежан да поступа Уставни суд.



Из свега напред наведеног, следи да постоји сукоб између суда и другог државног органа – Уставног суда у погледу надлежности за одлучивање о захтевима за заштиту права на суђење у разумном року у судским поступцима који су били још увек у току у тренутку почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године, а о којим захтевима до тог тренутка није одлучено у поступку по уставној жалби.

Како се ради о сукобу надлежности из члана 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије, за његово решавање надлежан је Уставни суд.

Решавајући настали сукоб надлежности Уставни суд указује на следеће:

- прво, да од почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд није више надлежан да води поступак и одлучује о заштити права на суђење у разумном року у поступцима који нису окончани;
- да предметни извршни и стечајни поступак представљају јединствену целину, јер, по сили закона, покретањем стечајног поступка престаје могућност наплате потраживања у извршном поступку.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у одговарајуће регистре Агенције за привредне регистре, такође, утврдио да је 27. децембра 2016. године закључен стечајни поступак који је пред Привредним судом у Нишу, у предмету Ст. 19/13, вођен над стечајним дужником И. „N.“ д.о.о. Ниш – у стечају, али да је настављен над стечајном масом стечајног дужника, те да је Агенција за привредне регистре, фебруара 2017. године, извршила регистрацију података о стечајној маси И. „N.“ д.о.о. Ниш – у стечају и да је стечајна маса и даље активна, из чега следи да стечајни поступак над стечајном масом и даље није окончан.

Полазећи од свега претходно наведеног, Уставни суд је утврдио да је за поступање и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року С. С. из Ниша, због немогућности наплате потраживања из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу П1. 2527/07 од 5. марта 2008. године, према дужнику И. „N.“ д.о.о. Ниш, над којим је вођен стечајни поступак у предмету Привредног суда у Нишу Ст. 19/13, а сада се води над стечајном масом стечајног дужника, сагласно одредбама Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, надлежан Привредни апелациони суд.

Будући да је подносиатељка у уставној жалби истакла и повреду права на имовину, Уставни суд сматра да је потребно да укаже и на следеће:

У случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд је редовним судовима уступио на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан Уставни суд. Да би се и у том, преосталом делу окончао поступак пред Уставним судом, потребно је, одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року, примерак донетих судских одлука доставити Уставном суду, с позивом на предмет Уставног суда Уж-6556/2017 (Уж-11119/2013).

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ПСУ-13/2020 од 27. јануара 2022. године

**Сукоб надлежности између суда (Прекршајни суд у Нишу) и другог државног органа (Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу) за поступање по захтеву за накнаду трошкова извршења у поступку пред Прекршајним судом**

У конкретном случају Прекршајни суд у Нишу није донео одлуку којом је одлучио о захтеву за накнаду трошкова прекршајног поступка, који му је проследила Полицијска управа у Нишу, већ је вратио наведени захтев Полицијској управи у Нишу, из разлога што је, по мишљењу суда, Полицијска управа надлежна да одлучује по поднетом захтеву, чиме се Прекршајни суд у Нишу суштински огласио ненадлежним за поступање, па је дошло до негативног сукоба надлежности између наведеног суда и другог државног органа. Уставни суд је утврдио да су трошкови прекршајног поступка издаци учињени поводом прекршајног поступка од његовог покретања до завршетка, да у трошкове прекршајног поступка улазе и трошкови извршења и да се у одлуци о трошковима мора навести ко сноси трошкове прекршајног поступка, у ком износу и у ком року је дужан да их плати, те да ће се у ситуацији у којој за утврђивање висине трошкова нема довољно података, о трошковима одлучити када се ти подаци прибаве, а кад у пресуди или решењу није одлучено о трошковима поступка, одлучиће се о томе накнадно, посебним решењем, на које је дозвољена жалба, а да суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који се извршава доноси решење о извршењу, које садржи и одлуку о трошковима извршења, те како у конкретном случају Прекршајни суд у Нишу, на чијем подручју је издат прекршајни налог, није донео одлуку поводом поднетог захтева, јер није одлучио ко сноси трошкове извршења, у ком износу и у ком року је дужан да их плати, иако је одлучивао у поступку извршења, то је за поступање по овом захтеву за накнаду трошкова поступка у предмету Прекршајног суда у Нишу надлежан – Прекршајни суд у Нишу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

За поступање по захтеву за накнаду трошкова поступка пред Прекршајним судом у Нишу у предмету ИпрЗ. 8215/2019-51, надлежан је Прекршајни суд у Нишу.

## Образложење

Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу поднело је Уставном суду, 4. августа 2021. године, захтев за решавање сукоба надлежности између тог државног органа и Прекршајног суда у Нишу, поводом поступања по захтеву за накнаду трошкова у извршном поступку који се води пред Прекршајним судом у Нишу у предмету ИпрЗ. 8215/2019-51.

Из навода захтева и приложене документације произлази да је Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу – Одељење саобраћајне полиције – Саобраћајна полицијска испостава на ДП 1А реда издало 25. јула 2019. године прекршајни налог (185210904219) привредном друштву „Т.“ д.о.о. ... Београд-Ковачевац из Ковачевца код Младеновца, због прекршаја из члана 56. став 1. тачка 17) Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима. Поводом овог захтева, а имајући у виду да до 24. октобра 2019. године није извршена обавеза из прекршајног налога, који је уручен наведеном правном лицу 15. октобра 2019. године, нити је по сазнањима Полицијске управе у Нишу поднет захтев за судско одлучивање, Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу – Одељење саобраћајне полиције – Саобраћајна полицијска испостава на ДП 1А реда је 22. новембра 2019. године проследило на извршење наведени прекршајни налог Прекршајном суду у Нишу. На основу захтева Прекршајног суда у Нишу о достављању обавештења – доказа о извршеном прекршају, Полицијска управа у Нишу – Одељење саобраћајне полиције – Саобраћајна полицијска испостава на ДП 1А реда је 29. децембра 2020. године обавестила Прекршајни суд у Нишу, да је на основу захтева за судско одлучивање привредног друштва „Тагома“ д.о.о. из Ковачевца од 23. октобра 2019. године, који је по тврдњи подносиоца омашком достављен погрешном суду, Прекршајни суд у Београду решењем Пр. 18344/19 од 8. новембра 2019. године покренуо прекршајни поступак, док је решењем Пр. 18337/19 од 2. августа 2021. године, обуставио, између осталих, и овај прекршајни поступак (суд је спојио више прекршајних поступака који се воде против истог правног лица и одговорног лица у том правном лицу) вођен против окривљеног правног лица, јер је наступила застарелост вођења прекршајног поступка.

Привредно друштво „Т.“ д.о.о. из Ковачевца је поднело Полицијској управи у Нишу, 17. маја 2021. године, преко пуномоћника Д. М, адвоката из Београда, захтев за накнаду трошкова извршног поступка ИпрЗ. 8215/2019-51 Прекршајног суда у Нишу. Имајући у виду одредбе чл. 140, 141. и 142. Закона о прекршајима и одредбу члана 62. Закона о општем управном поступку, Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу – Одељење саобраћајне полиције – Саобраћајна полицијска испостава на ДП 1А реда је сматрало да није надлежно да одлучује о предметном захтеву за накнаду трошкова поступка насталим пред Прекршајним судом у Нишу, јер је прекршајни суд који је водио извршни поступак, по њиховом схватању, био надлежан да одлучује и о трошковима поступка,

због чега је 29. јуна 2021. године том суду и проследило захтев као стварно надлежном органу. Прекршајни суд у Нишу је дописом Су. VIII-49 26/21 од 15. јула 2021. година, вратио органу управе наведени захтев за накнаду трошкова насталих у поступку извршења прекршајног налога (Ипр3. 8215/19-51), наводећи да је орган управе надлежан да одлучује по том захтеву.

Након тога, Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа у Нишу – Одељење саобраћајне полиције – Саобраћајна полицијска испостава на ДП 1А реда поднело је Уставном суду захтев за решавање сукоба надлежности између тог државног органа и Прекршајног суда у Нишу, сматрајући да је сагласно одредбама Закона о прекршајима једино прекршајни суд надлежан да одлучује о трошковима прекршајног поступка, што искључује надлежност тог државног органа.

У одговору Прекршајног суда у Нишу, се између осталог, наводи: да је Полицијска управа у Нишу 25. јула 2019. године правном лицу „Т.“ д.о.о. из Ковачевца издала четири прекршајна налога, док је Т. К. из Београда, као одговорном лицу у том правном лицу, издала пет прекршајних налога, за учињене прекршаје из Закона о радном времену посаде возила у друмском превозу и тахографима, за које су им изречене новчане казне; да је Полицијска управа у Нишу доставила 3. децембра 2019. године Прекршајном суду у Нишу наведене прекршајне налоге (који садрже клаузулу коначности и забелешку да новчана казна није плаћена), ради спровођења поступка извршења неплаћених новчаних казни; да је Прекршајни суд у Нишу услед сазнања да су поводом наведених прекршајних налога поднети захтеви за судско одлучивање Прекршајном суду у Београду, те да самим тим исти нису коначни и извршни, обуставио поступак извршења (у већини случајева), иако Полицијска управа у Нишу није одустала од захтева за извршење; да би Прекршајни суд у Нишу у случају да су кажњени поднели захтеве за судско одлучивање том суду, имао увид, те не би ни покренуо поступак извршења; да Прекршајни суд примењујући одредбе члана 141. Закона о прекршајима, нема законску могућност да обавезе други државни орган, у конкретном случају Полицијску управу у Нишу, да исплати трошкове, као и да одреди висину новчаног износа и рок за исплату.

Из претходно наведеног, Уставни суд констатује да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа за чије решавање је, сагласно одредби члана 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС, 91/19-др. закон и 91/19) прописано је: да су трошкови прекршајног поступка издаци учињени поводом прекршајног поступка од његовог покретања до завршетка, да су трошкови прекршајног поступка, између осталог, и трошкови извршења (члан 140. став 1. и став 2. тачка 10)); да трошкови прекршајног поступка падају на терет лица које је оглашено одговорним за прекршај, док трошкове поступка за прекршај за који је поступак обустављен или је окривљени ослобођен одговорности сноси суд (члан 141. ст. 1. и 2.); да ће се у одлуци о трошковима навести ко сноси

трошкове прекршајног поступка, у ком износу и у ком року је дужан да их плати, да ће се кад у пресуди или решењу није одлучено о трошковима поступка, одлучити о томе накнадно, посебним решењем на које је дозвољена жалба (члан 142. ст. 1. и 3.); да, између осталог, новчану казну изречену за прекршај и трошкове прекршајног поступка извршава прекршајни суд који их је изрекао, односно суд на чијем подручју је издат прекршајни налог, да се, ако је новчана казна изречена прекршајним налогом уплата врши преко броја рачуна који је наведен у налогу (члан 170. став 1. тачка 11) (члан 314. ст. 1. и 3.); да по протеку рока за добровољно плаћање суд који је донео првостепену одлуку која се извршава, односно суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који се извршава доноси решење о извршењу (члан 315. став 1.).

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да у конкретном случају Прекршајни суд у Нишу није донео одлуку којом је одлучио о захтеву за накнаду трошкова прекршајног поступка, који му је проследила Полицијска управа у Нишу, већ је дописом Су. VIII-49 26/21 од 15. јула 2021. године само вратио наведени захтев Полицијској управи у Нишу, из разлога што је, по мишљењу суда, Полицијска управа надлежна да одлучује по поднетом захтеву, чиме се Прекршајни суд у Нишу суштински огласио ненадлежним за поступање.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре констатује да су трошкови прекршајног поступка издаци учињени поводом прекршајног поступка од његовог покретања до завршетка, те да у трошкове прекршајног поступка улазе и трошкови извршења. Такође, Суд констатује и да се у одлуци о трошковима мора навести ко сноси трошкове прекршајног поступка, у ком износу и у ком року је дужан да их плати. У ситуацији у којој за утврђивање висине трошкова нема довољно података, о трошковима ће се одлучити када се ти подаци прибаве, а кад у пресуди или решењу није одлучено о трошковима поступка, одлучиће се о томе накнадно, посебним решењем, на које је дозвољена жалба. Уставни суд на крају указује да суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који се извршава доноси решење о извршењу, које садржи и одлуку о трошковима извршења.

Како у конкретном случају Прекршајни суд у Нишу, на чијем подручју је издат прекршајни налог, није донео одлуку поводом поднетог захтева, јер није одлучио ко сноси трошкове извршења, у ком износу и у ком року је дужан да их плати, иако је одлучивао у поступку извршења, то је Уставни суд утврдио да је за поступање по захтеву за накнаду трошкова поступка пред Прекршајним судом у Нишу у предмету Ипр3. 8215/2019-51, надлежан Прекршајни суд у Нишу.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Сукоб надлежности између суда и другог државног органа – Уставног суда за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року због немогућности наплате потраживања извршног повериоца из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде према извршном дужнику над којим је вођен стечајни поступак, а потом настављен поступак над његовом стечајном масом

Решавајући настали сукоб надлежности Уставни суд је, указујући на то да од почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13) овај суд није више надлежан да води поступак и одлучује о заштити права на суђење у разумном року у поступцима који нису окончани, као и да у конкретном случају извршни и стечајни поступак представљају јединствену целину, јер, по сили закона, покретањем стечајног поступка престаје могућност наплате потраживања у извршном поступку, утврдио да стечајни поступак над стечајном масом раније извршног а сада стечајног дужника и даље није окончан, па је за поступање и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року С. Б. из Ниша, због немогућности наплате потраживања из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу према наведеном дужнику, над којим је вођен стечајни поступак у предмету Привредног суда у Нишу, а сада се води над његовом стечајном масом, сагласно одредбама Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, надлежан Привредни апелациони суд. Будући да је подносиатељка у уставној жалби истакла и повреду права на имовину, Уставни суд је поновио свој став и праксу да у случајевима када је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, овај суд је редовним судовима уступао на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан Уставни суд, те је у том преосталом делу поступак настављан одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року пред надлежним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

За вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року С. Б. из Ниша, због немогућности наплате потраживања из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу П1. 2527/07 од 5. марта 2008. године, према дужнику И. „N.“ д.о.о. Ниш, над којим је вођен стечајни поступак у предмету Привредног суда у Нишу Ст. 19/13, а сада се води над стечајном масом стечајног дужника, надлежан је Привредни апелациони суд.

## Образложење

Након почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд је Привредном апелационом суду, као надлежном редовном суду посебне надлежности, уступио списе предмета уставне жалбе С. Б. из Ниша, ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року. Уставни суд је, из навода уставне жалбе, утврдио да је подносиатељка, по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу П1. 2527/07 од 5. марта 2008. године, пред Основним судом у Лесковцу – Судска јединица у Лебану у предмету И. 3627/12 (раније предмет Општинског суда у Нишу И. 3566/08), водила извршни поступак против дужника И. „N.“ д.о.о. Ниш и да је тај поступак пре подношења уставне жалбе прекинут, јер је решењем Привредног суда у Нишу Ст. 19/13 од 2. септембра 2013. године над И. „N.“ д.о.о. Ниш покренут стечајни поступак, те је намирење потраживања подносиатељке, које је пријављено у стечајном поступку, настављено у том поступку, а који је био у току у време достављања уставне жалбе ради одлучивања о заштити права на суђење у разумном року.

Привредни апелациони суд је донео решење којим се огласио стварно ненадлежним и предмет уступио на надлежност Вишем суду у Лесковцу, као месно и стварно надлежном суду за одлучивање у овој правној ствари, уз образложење да подносиатељка указује на повреду права на суђење у разумном року у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Лесковцу – Судска јединица у Лебану. Међутим, и Виши суд у Лесковцу се огласио ненадлежним за поступање у овој правној ствари, са образложењем да се у конкретном случају не ради о спору из судске надлежности, већ о посебном правном средству (уставној жалби) из члана 170. Устава Републике Србије за коју је надлежан да поступа Уставни суд.

Из свега напред наведеног, следи да постоји сукоб надлежности између суда и другог државног органа – Уставног суда у погледу надлежности за одлучивање о захтевима за заштиту права на суђење у разумном року у судским поступцима који су били још увек у току у тренутку почетка примене члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова из 2013. године, а о којима до тог тренутка није одлучено у поступку по уставној жалби.

Како се ради о сукобу надлежности из члана 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије, за његово решавање надлежан је Уставни суд.

Решавајући настали сукоб надлежности Уставни суд указује на следеће:

- прво, да од почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), Уставни суд није више надлежан да води поступак и одлучује о заштити права на суђење у разумном року у поступцима који нису окончани;

- да извршни и стечајни поступак представљају јединствену целину, јер, по сили закона, покретањем стечајног поступка престаје могућност наплате потраживања у извршном поступку.

Уставни суд је у спроведеном поступку, увидом у одговарајуће регистре Агенције за привредне регистре, такође, утврдио да је 27. децембра 2016. године закључен стечајни поступак који је пред Привредним судом у Нишу, у предмету Ст. 19/13, вођен над стечајним дужником И. „N.“ д.о.о. Ниш – у стечају, али да је настављен над стечајном масом стечајног дужника, те да је Агенција за привредне регистре, фебруара 2017. године, извршила регистрацију података о стечајној маси И. „N.“ д.о.о. Ниш – у стечају и да је стечајна маса и даље активна, из чега следи да стечајни поступак над стечајном масом и даље није окончан.

Полазећи од свега претходно наведеног, Уставни суд је утврдио да је за поступање и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року С. Б. из Ниша, због немогућности наплате потраживања из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Нишу П1. 2527/07 од 5. марта 2008. године, према дужнику И. „N.“ д.о.о. Ниш, над којим је вођен стечајни поступак у предмету Привредног суда у Нишу Ст. 19/13, а сада се води над стечајном масом стечајног дужника, сагласно одредбама Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, надлежан Привредни апелациони суд.

Будући да је подносиатељка у уставној жалби истакла и повреду права на имовину, Уставни суд сматра да је потребно да укаже и на следеће. У случајевима у којима је уставна жалба била изјављена и због повреде неког другог зајемченог права, а не само права на суђење у разумном року, Уставни суд је редовним судовима уступио на надлежност само одлучивање о оспореном трајању поступка, док је у преосталом делу за поступање и даље остао надлежан Уставни суд. Да би се и у том, преосталом, делу окончао поступак пред Уставним судом, потребно је, одмах по правноснажном окончању поступка за заштиту права на суђење у разумном року, примерак донетих судских одлука доставити Уставном суду, с позивом на предмет Уставног суда Уж-6557/2017 (Уж-11119/2013).

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ПСУ-14/2020 од 24. фебруара 2022. године

**Сукоб надлежности између суда и другог државног органа  
(Републичког геодетског завода) за одлучивање о жалби против судског  
решења**

Како судске одлуке може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби, то оне не могу бити предмет вансудске контроле, нити Републички геодетски завод може одлучивати у поступку по жалби изјављеној против решења



Другог општинског суда у Београду. Такође, одредбу члана 92. став 2. Закона о државном премеру и катастру није могуће тумачити тако да у случају да након доношења решења којим се од стране првостепеног суда проводи промена у земљишној књизи дође до оснивања катастра непокретности, Републички геодетски завод, као другостепени орган управе, одлучује о жалби изјављеној против решења првостепеног суда.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

За поступање по жалби изјављеној против решења Другог општинског суда у Београду Дн. 4125/06 од 4. маја 2006. године, које је исправљено решењем Другог општинског суда у Београду Дн. 19546/06 од 9. фебруара 2007. године, надлежан је Виши суд у Крагујевцу.

### Образложење

Републички геодетски завод поднео је Уставном суду, 10. августа 2022. године, захтев за решавање сукоба надлежности између тог органа и Вишег суда у Крагујевцу.

Из навода захтева и достављене документације произлази да је Други општински суд (сада основни суд) у Београду, као земљишнокњижни, одлучујући о захтеву М. С, Д. И, Г. О, М. И. и Р. Н, сви из Београда, решењем Дн. 4125/06 од 4. маја 2006. године, које је исправљено решењем Другог општинског суда у Београду Дн. 19546/06 од 9. фебруара 2007. године, дозволио укњижбу права коришћења и права власништва.

Виши суд у Крагујевцу се решењем Гж. 1035/15 од 19. јуна 2018. године огласио ненадлежним за одлучивање о жалби предлагача изјављеној против првостепеног решења и предмет уступио Републичком геодетском заводу – Служба за катастар непокретности Београд. У образложењу овог решења наводи се да је чланом 92. став 2. Закона о државном премеру и катастру прописано да се од дана почетка оснивања катастра непокретности неће спроводити промене у катастру земљишта, земљишној књизи, књизи тапија, интабулационој књизи и издавати тапије и проводити промене у књизи продатих друштвених станова са хипотеком, као и да се нерешени и нови захтеви за упис промена достављају Заводу и решавају се у поступку оснивања катастра непокретности. Наводе се и остале одредбе Закона о државном премеру и катастру, али и Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, на основу којих се закључује да је за упис права коришћења на предметним непокретностима стварно надлежан да поступа Републички геодетски завод – Служба за катастар непокретности Београд, те је самим тим исти орган, а не Виши суд у Крагујевцу, надлежан да поступа и о поднетој жалби.

Републички геодетски завод на који је, сагласно Закону о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру, пренета надлежност за

решавање у другом степену у поступцима оснивања катастра непокретности и оснивања и одржавања водова, закључком 06 број 952-02-23-4194/18 од 19. јула 2022. године огласио се ненадлежним за решавање по жалби изјављеној против решења Другог општинског суда у Београду Дн. 4125/06 од 4. маја 2006. године, које је исправљено решењем истог суда Дн. 19546/06 од 9. фебруара 2007. године, због тога што је ожалбено решење донето од стране Другог општинског суда у Београду, а орган управе нема надлежност за решавање у другом степену по жалби изјављеној против одлуке суда.

Из чињенице да су и Виши суд у Крагујевцу и Републички геодетски завод одбили да одлучују о жалби изјављеној против првостепеног решења Другог општинског суда у Београду, произлази да постоји негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа, за чије решавање је, сагласно члану 167. став 2. тачка 1. Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.

Уставом је утврђено, између осталог, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2.), а да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби (члан 142. став 4.).

Законом о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11-др. закон, 101/11, 101/13, 40/15-др. закон, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18-Одлука УС, 87/18 и 88/18-Одлука УС) прописано је: да судска власт припада судовима и независна је од законодавне и извршне власти (члан 3. став 1.); да су судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле (члан 3. став 2.); да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку (члан 3. став 3.); да виши суд у другом степену одлучује о жалбама на одлуке основних судова, поред осталог, на решења у грађанскоправним споровима и ванпарничним поступцима (члан 23. став 2. тачка 3.).

Чланом 11. Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15-Одлука УС, 96/15, 47/17-аутентично тумачење, 113/17-др. закон, 27/18-др. закон, 41/18-др. закон и 9/20-др. закон) прописано је да у поступку оснивања и обнове катастра непокретности, у првом степену решава комисија за излагање на јавни увид података о непокретностима и стварним правима на њима, коју образује Завод (став (1)), да у поступку одржавања катастра непокретности и оснивања и одржавања катастра водова, у првом степену решава ужа унутрашња јединица Завода образована за територију општине, града, односно градске општине – служба за катастар непокретности (став (2)), да у поступцима из ст. 1. и 2. овог члана у другом степену решава Завод (став (3)), док је чланом 92. став (2) овог закона прописано да се од дана почетка оснивања катастра непокретности неће проводити промене у катастру земљишта, земљишној књизи, књизи тапија, интабулационој књизи и издавати тапије и проводити промене у књизи продатих друштвених станова са хипотеком, а нерешени и нови захтеви за упис промена достављају се Заводу и решавају се у поступку оснивања катастра непокретности.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да из уставних и законских одредаба којима је утврђено и прописано да судске одлуке може

преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби, те да оне не могу бити предмет вансудске контроле, несумњиво произлази да Републички геодетски завод не може одлучивати у поступку по жалби изјављеној против решења Другог општинског суда у Београду. Такође, одредбу члана 92. став 2. Закона о државном премеру и катастру није могуће тумачити тако да у случају да након доношења решења којим се од стране првостепеног суда проводи промена у земљишној књизи дође до оснивања катастра непокретности, Републички геодетски завод, као другостепени орган управе, одлучује о жалби изјављеној против решења првостепеног суда, при чему се „нерешеним захтевима“ могу сматрати само предмети у којима није донета првостепена одлука.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је за поступање по жалби изјављеној против решења ранијег Другог општинског суда у Београду Дн. 4125/06 од 4. маја 2006. године, које је исправљено решењем Другог општинског суда у Београду Дн. 19546/06 од 9. фебруара 2007. године, надлежан Виши суд у Крагујевцу.

С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као и изреци.

Решење ШУ-81/2022 од 3. новембра 2022. године

**Сукоб надлежности између органа управе (Градске управе за инспекцијске послове и комуналну милицију града Крагујевца) и Прекршајног суда за укидање клаузуле коначности и извршности издатог прекршајног налога**

За решавање насталог сукоба надлежности између органа управе (Градске управе за инспекцијске послове и комуналну милицију града Крагујевца) и Прекршајног суда за поступање по приговору који је поднео учинилац прекршаја против прекршајног налога Градске управе за инспекцијске послове и комуналну милицију – Сектор за инспекцијске послове и комуналну полицију града Крагујевца, са предлогом за укидање клаузуле коначности и извршности тог прекршајног налога, надлежан Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

За поступање по предлогу за укидање клаузуле коначности и извршности прекршајног налога Градске управе за инспекцијске послове и комуналну милицију – Сектор за инспекцијске послове и комуналну полицију града

Крагујевца број XIV 03-347-2-4/19 од 25. октобра 2019. године, надлежан је Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију.

### Образложење

Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију поднео је Уставном суду, 8. септембра 2021. године, захтев за решавање сукоба надлежности између тог органа и Прекршајног суда у Крагујевцу, поводом поступања по приговору који је учинилац прекршаја поднео Прекршајном суду у Крагујевцу у предмету Ипр3. 2875/20.

Из навода поднетог захтева и достављених списа предмета произлази да је Град Крагујевац – Градска управа за комуналне и инспекцијске послове – Сектор за инспекцијске послове и комуналну полицију издао 25. октобра 2019. године прекршајни налог (XIV-03-347-2-4/19) предузетнику В. А. такси превознику „М.“ из Ц. код Крагујевца, због прекршаја из члана 78. став 1. тачка 13. Одлуке о такси превозу („Службени лист града Крагујевца“, бр. 34/18 и 1/19). Имајући у виду да је присутно лице које је учинило прекршај одбило да прими прекршајни налог (25. октобра 2019. године), што је констатовано у самој забелешки о одбијању пријема на прекршајном налогу, те да није у прописаном року уплатило новчану казну, нити је поднело захтев за судско одлучивање, прекршајни налог је са клаузулом коначности и извршности од 5. новембра 2019. године, достављен на принудно извршење Прекршајном суду у Крагујевцу, који је потом донео решење о извршењу Ипр3. 2875/20 од 31. јула 2020. године, а којим је неплаћена новчана казна замењена у казну затвора у трајању од 50 дана. Учинилац прекршаја је 24. маја 2021. године поднео приговор Прекршајном суду у Крагујевцу у коме је, између осталог, навео да му никада није уручен налог о учињеном прекршају и решење о замени новчане казне у казну затвора, због чега је предложио да се опозове наредба о упућивању на издржавање казне затвора, као и да се наложи издаваоцу прекршајног налога да му исти уручи како би могао да искористи „законска права која су му овом приликом ускраћена“. Полазећи од одредаба члана 110. Закона о прекршајима, Прекршајни суд у Крагујевцу се решењем Ипр3. 2875/20 од 4. јуна 2021. године огласио ненадлежним за одлучивање о предлогу за укидање клаузуле коначности и извршности наведеног прекршајног налога и списе предмета уступио стварно и месно надлежном органу Градске управе за комуналне и инспекцијске послове града Крагујевца (тачка I изреке), док је тачком II изреке прекинуо поступак извршења пред Прекршајним судом у Крагујевцу до решења претходног питања. Прекршајни суд у Крагујевцу је истог дана (4. јуна 2021. године) донео решење Ипр3. 2875/20, којим је усвојио захтев подносиоца приговора и поништио клаузулу правноснажности и извршности решења Прекршајног суда у Крагујевцу Ипр3. 2875/20 од 31. јула 2020. године по којој је то решење постало правноснажно 16. октобра 2020. године, са образложењем да решење није достављено окривљеном сагласно члану 160. Закона о прекршајима.

Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију се закључком број ХХИХ 02 347-487/21 од 2. септембра 2021. године, сагласно члану 36. став 2. Закона о општем управном поступку, огласио стварно ненадлежним за одлучивање о приговору В. А. који је поднет Прекршајном суду у Крагујевцу у предмету Ипр3. 2875/20, са образложењем да прекршајни суд у првом степену суди у прекршајним поступцима, те да издавалац прекршајног налога није надлежан за вођење прекршајног поступка, поступка извршења одлуке и за одлучивање о правним средствима која су поднета у току прекршајног поступка.

Након тога, Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију поднео је захтев за решавање сукоба надлежности ХХИХ 02 347-487/21 од 8. септембра 2021. године између тог органа и Прекршајног суда у Крагујевцу.

У захтеву за решавање сукоба надлежности, између осталог, се наводи: да одлучивање о приговору В. А. који је поднет Прекршајном суду у Крагујевцу, у предмету Ипр3. 2875/20 спада у искључиву судску надлежност, јер је приговор поднет против наредбе суда са предлогом да се опозове наредба о упућивању на издржавање казне затвора, а не са предлогом за укидање клаузуле коначности и извршности прекршајног налога (како је наведено у решењу Прекршајног суда у Крагујевцу Ипр3. 2875/20 од 4. јуна 2021. године); да је прекршајни суд надлежан да води прекршајни поступак, и у складу с тим контролише уредност доставе свих аката у току поступка, као и да спроводи поступак извршења одлука и одлучује о предлозима и осталим правним средствима која су поднета у току прекршајног поступка; да Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију не може бити стварно надлежна за одлучивање о предлогу за достављање прекршајног налога, јер је исти већ уручен у складу са одредбом члана 172. став 6. Закона о прекршајима.

У допуни захтева за решавање сукоба надлежности од 6. јуна 2022. године наводи се: да је Прекршајни суд у Крагујевцу произвољно тумачио садржину приговора окривљеног као предлог за укидање клаузуле коначности и извршности прекршајног налога, а којим се заправо оспорава уручење предметног прекршајног налога и решења којим му се новчана казна замењује казном затвора; да је прекршајни суд могао из самог прекршајног налога да утврди уредност достављања; да издавалац прекршајног налога нема никаква законска овлашћења да у управном поступку одлучује о основаности правних средстава која улажу учиниоци прекршаја у извршном прекршајном поступку; да би поступање тог органа по наведеном предлогу произвело правну несигурност и проблем неизвршивости издатих прекршајних налога, јер би прекршајни суд увек изазивао сукобе у сличним ситуацијама, док би издавалац прекршајног налога неминовно одбацивао такве предлоге за укидање клаузуле коначности и извршности прекршајног налога, што би доводило до наступања апсолутне застарелости вођења прекршајног поступка.

На крају, Прекршајни суд у Крагујевцу донео је 21. марта 2022. године, сагласно одредби члана 85. Закона о прекршајима, решење Ипр3. 2875/20

којим је обуставио поступак извршења новчане казне по решењу о извршењу Прекршајног суда у Крагујевцу Ипр3. 2875/20 од 31. јула 2020. године, због наступања застарелости.

Из претходно наведеног, Уставни суд констатује да постоји негативан сукоб надлежности за чије решавање је, сагласно одредбама члана 167. став 2. тач. 1. и 2. Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС, 91/19-др. закон и 91/19) прописано је: да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови (члан 100. став 1.); да је суд дужан да по службеној дужности пази да ли решавање предмета спада у судску надлежност и на своју стварну и месну надлежност и чим примети да није надлежан, решењем се оглашава ненадлежним и без одлагања доставља предмет надлежном суду или другом надлежном органу (члан 110. став 1.); да се прекршајни поступак покреће решењем суда на основу – 1) захтева за покретање прекршајног поступка и 2) издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање (члан 167.); да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, те да се за ове прекршаје не може поднети захтев за покретање прекршајног поступка (члан 168. ст. 1. и 2.); да ће овлашћени орган, односно овлашћено лице издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина – 1) непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа, 2) увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење и 3) приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин (члан 169.); да прекршајни налог садржи, између осталих, поуку и упозорење да ће прекршајни налог постати коначан и извршан по протеку рока од осам дана од дана пријема ако лице против кога је издат прекршајни налог у том року не плати новчану казну или не захтева судско одлучивање о издатом прекршајном налогу у складу са чланом 173. став 2. овог закона, те да ће се физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу у правном лицу против кога је издат прекршајни налог неплаћена новчана казна заменити казном затвора или радом у јавном интересу у складу са чланом 41. овог закона (члан 171. став 1. тач. 5) и 7)); да се прекршајни налог састоји од оригинала и две копије, те да се оригинал уручује лицу против кога се издаје прекршајни налог, а копије задржава орган који издаје прекршајни налог (члан 172. став 1.); да се прекршајни налог уручује присутном лицу за кога се сматра да је учинило прекршај у моменту откривања прекршаја, а да лице против кога је издат прекршајни налог својим потписом на одговарајућем месту у налогу потврђује његов пријем (члан 172. став 2.); да ће службено лице, ако присутно лице против кога се издаје прекршајни налог одбије да прими налог, упозорити на последице одбијања пријема, унети у налог забелешку о одбијању пријема, дан и час када је пријем одбијен чиме се сматра да је

прекршајни налог уручен (члан 172. став 6.); да лице против кога је издат прекршајни налог прихвата одговорност за прекршај плаћањем половине изречене казне у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, чиме се ослобађа плаћања друге половине изречене казне (члан 173. став 1.); да ће се сматрати ако лице против кога је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, да је прихватило одговорност пропуштањем, а прекршајни налог ће постати коначан и извршан (члан 173. став 2.); да ће прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком да новчана казна није плаћена овлашћени орган доставити надлежном прекршајном суду да изречену новчану казну унесе у регистар и спроведе поступак извршења у складу са овим законом (члан 173. став 3.); да прекршајни налог стиче својство извршности протеком рока од осам дана од дана уручења (члан 307. став 3.); да против решења о извршењу кажњено лице може уложити приговор у року од три дана од дана пријема решења, између осталог, и ако је одлука на основу које је одређена замена казне или принудна наплата укинута, преиначена, стављена ван снаге, односно нема својство извршне исправе (члан 317. став 1. тачка 2)).

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да у конкретном случају сукоб надлежности настао као последица различитог тумачења приговора учиниоца прекршаја који је поднет Прекршајном суду у Крагујевцу. Наиме, Прекршајни суд у Крагујевцу се решењем ИпрЗ. 2875/20 од 4. јуна 2021. године огласио ненадлежним за одлучивање о предлогу за укидање клаузуле коначности и извршности прекршајног налога, а поводом дела захтева подносиоца приговора да му прекршајни налог никада није уручен, док је Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију Града Крагујевца оспореним закључком одлучивала о приговору учиниоца прекршаја у целини, који је поднет Прекршајном суду у Крагујевцу. Уставни суд указује и да је Прекршајни суд у Крагујевцу истог дана када је донео решење којим се огласио ненадлежним поступао по поднетом приговору у преосталом делу, тако што је најпре донео решење којим је поништио клаузулу правноснажности и извршности решења Прекршајног суда у Крагујевцу ИпрЗ. 2875/20 од 31. јула 2020. године, након чега је 21. марта 2022. године донео и решење којим је обуставио извршење новчане казне због наступања застарелости.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре констатује да прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови. Уставни суд такође констатује да службено лице, ако присутно лице против кога се издаје прекршајни налог одбије да налог прими, треба да упозори на последице одбијања пријема, унесе у налог забелешку о одбијању пријема, дан и час када је пријем одбијен, чиме се сматра да је прекршајни налог уручен. Након уручења прекршајног налога, ако лице против кога је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу,

сматраће се да је прихватило одговорност пропуштањем, а прекршајни налог ће постати коначан и извршан. Прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком да новчана казна није плаћена овлашћени орган, у конкретном случају Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију града Крагујевца, треба да достави надлежном прекршајном суду (Прекршајном суду у Крагујевцу) да изречену новчану казну унесе у регистар и спроведе поступак извршења у складу са одредбама Закона о прекршајима. Полазећи од тога да је Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију града Крагујевца ставила на оспорени прекршајни налог клаузулу коначности и забелешку да новчана казна није плаћена, исти орган треба да преиспита по приговору странке и да ли су били испуњени услови да се наведене клаузуле ставе на спорни прекршајни налог, те да након тога, као орган који је клаузуле и ставио, о томе обавести подносиоца приговора.

С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да је за поступање по предлогу за укидање клаузуле коначности и извршности прекршајног налога Градске управе за инспекцијске послове и комуналну милицију – Сектор за инспекцијске послове и комуналну полицију града Крагујевца број XIV 03-347-2-4/19 од 25. октобра 2019. године, надлежан Град Крагујевац – Градска управа за инспекцијске послове и комуналну милицију.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 2) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), донео Решење као у изреци.

Решење ПУ-143/2021 од 24. новембра 2022. године



## *ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ*



## Уставне жалбе из области грађанског права

– Одлуке

### - Општи грађанскоправни односи

Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава  
Републике Србије;  
повреда права на имовину, из члана 58. Устава  
(извршни поступци – ради исплате зараде, на основу правноснажне  
пресуде)

Постојање доказа о преласку обавезе из извршне исправе на извршног дужника; пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоце уставне жалбе у извршном поступку, против дужника који је у време настанка потраживања имао друштвени капитал

У ситуацији када је подносиоца уз предлог за извршење доставила уговор о продаји друштвеног капитала методом јавне аукције закључен између Агенције за приватизацију и привредног друштва „С.“ д.о.о. Чачак, као купца, којим је продато 70% друштвеног капитала субјекта приватизације ДП „Ц.“ Чачак (туженог из извршне исправе), у коме је предвиђено да купац купује друштвени капитал субјекта са свим правима и обавезама, а поступајући суд се у оспореним актима не изјашњава о наведеној чињеници и не образлаже од каквог је значаја одредба уговора којим је извршена приватизација привредног друштва ДП „Ц.“ Чачак, које након тога наставља да послује као АД „Ц.“ Чачак, тај суд је направио пропуст приликом стављања ван снаге решења о извршењу и одбацивања предлога за извршење, дајући произвољан и недовољно образложен закључак о томе да уз предлог за извршење није достављен доказ о преласку обавезе из извршне исправе на извршног дужника, што представља израз арбитрерног пресуђења, а последица тога је да је оспореним актима подносиоце уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

У односу на део уставне жалбе којим се тражи утврђење повреде права на имовину у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12, Уставни суд је оценио да пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоце уставне жалбе у оспореном извршном поступку, а против дужника који је у време настанка потраживања имао друштвени капитал, представља повреду права подносиоце на мирно уживање имовине зајемченог чланом 58. став 1. Устава, коју чини потраживање утврђено извршном исправом на основу које је

донето решење о извршењу (такав став изражен је у досадашњој пракси Уставног суда у битно сличним предметима). Како подносиатељка на тај начин није изгубила статус „жртве“, јер у поступку пред редовним судом није остварила право на накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, која је утврђена решењем истог суда, а Уставни суд приликом одлучивања у поступку по уставној жалби уважава и праксу међународних институција за заштиту људских права, Суд је утврдио право подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу, умањеног за евентуално већ наплаћене износе по том основу, на терет буџетских средстава, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству правде.

У односу на истакнуту повреду права на имовину у другом извршном поступку у коме извршење спроводи јавни извршитељ, Суд је утврдио да је подносиатељка уставне жалбе, сагласно члану 31. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року, имала право да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, чиме се остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину, а у односу на истакнуту повреду права на имовину у оспореном парничном поступку Суд је утврдио да овај поступак још није правноснажно решен, те је уставну жалбу у односу на тај извршни и парнични поступак одбацио, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Поводом захтева за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање и заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Ј. и утврђује да је решењима Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године повређено право подносиатељке уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништавају се решења Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године.

3. Усваја се уставна жалба М. Ј. и утврђује да је у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12 подносиатељки уставне жалбе повређено право на имовину, из члана 58. Устава Републике Србије.

4. Утврђује се право подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, умањеног за евентуално већ наплаћене износе по том основу. Накнада се исплаћује на терет буџетских

средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

5. Одбацује се уставна жалба М. Ј. изјављена због повреде права на имовину, из члана 58. Устава Републике Србије, у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 86/15 и у парничном поступку који се води пред истим судом у предмету П1. 129/14.

### О б р а з л о ж е њ е

1. М. Ј. из Чачка је, 27. априла 2016. године, преко пуномоћника С. П, адвоката из Чачка, Уставном суду поднела уставну жалбу, због повреде права на имовину из члана 58. Устава Републике Србије у извршним поступцима који се воде пред Основним судом у Чачку у предметима И. 2900/12 и И. 86/15 и у парничном поступку који се води пред истим судом у предмету П1. 129/14.

Подноситељка уставне жалбе је навела да поступак у предмету И. 86/15, који спроводи извршитељ, не може одмаћи због тога што Основни суд у Чачку не предузима све мере прописане законом како би извршни дужник дао изјаву о имовини, док је у односу на поступак који се води у предмету П1. 129/14 истакла да је у току тј. да је закључена главна расправа и да се чека писмени отправак пресуде. Предложила је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди јој право на накнаду материјалне штете у висини досуђе-них потраживања и трошкова извршног поступка, те потраживања које је предмет спора у неправноснажно окончаном парничном поступку. Такође је тражила трошкове на име састава уставне жалбе од стране пуномоћника из реда адвоката.

Допуном уставне жалбе од 11. новембра 2017. године подносиатељка је тражила да јој се из буџета Републике Србије уплате доприноси за пензијско и инвалидско осигурање на износ досуђен извршном исправом на основу које је одређено извршење у предмету И. 86/15, додајући да исто није спроведено у целисти јер поступање јавног извршитеља у сада његовом предмету И. 39/15 блокирано због тога што Основни суд у Чачку у предмету ИОИ. 1/16 не узима изјаву о имовини од извршног дужника. Такође је навела да је поступак у предмету П1. 129/14 правноснажно окончан пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4152/16 од 1. августа 2018. године, против које је изјавила нову уставну жалбу.

Уставни суд је, на седници одржаној 27. септембра 2018. године, до-нео Одлуку Уж-3456/2016 којом је утврдио да је М. Ј. повређено право на имовину из члана 58. Устава Републике Србије у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12 и утврдио јој право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, умањеног за већ евентуално наплаћане износе по том основу, док је у од-носу на оспорене поступке у предметима Основног суда у Чачку И. 86/15, у коме извршење спроводи јавни извршитељ у предмету који носи ознаку ИИ. 39/15, и П1. 129/14 уставну жалбу одбацио.

Министарство правде је дописом број 120-010-00-000365/2018-17 од 5. фебруара 2019. године обавестило Уставни суд да је правноснажним решењем Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године стављено ван снаге решење тог суда И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, укинуте спроведене извршне радње и одбачен као недозвољен предлог за извршење извршног повериоца М. Ј, овде подносиоце уставне жалбе.

Након тога, Уставни суд је, на седници одржаној 21. марта 2019. године, донео Одлуку Уж-3456/2016 којом је стављена ван снаге Одлука Уставног суда Уж-3456/2016 од 27. септембра 2018. године, а како би се утврдиле све релевантне чињенице, као и утицај наведене, нове околности на право подносиоце уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године.

М. Ј. из Чачка је, 1. јуна 2018. године, преко пуномоћника С. П, адвоката из Чачка, Уставном суду поднела нову уставну жалбу против решења Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године, због повреде права из члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. став 1. Устава. Уставном жалбом се истиче и повреда права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Како су означене одредбе Европске конвенције и њеног Протокола 1 садржински готово идентичне одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава, Уставни суд евентуалне повреде тих одредаба цени у односу на наведене одредбе Устава. По овој уставној жалби формиран је предмет Уж-6712/2018.

Уставном жалбом из 2018. године оспорена су решења којима је правноснажно стављено ван снаге решење о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, укинуте све спроведене радње и одбачен као недозвољен предлог за извршење подносиоце уставне жалбе. Подносиоца наводи да је у оспореним решењима изнет погрешан став о непостојању пасивне легитимације извршног дужника, а с обзиром на то да је она уз предлог за извршење доставила све доказе о томе да је обавеза која је утврђена правноснажном пресудом пренета на извршног дужника, а све чињенице које су постојале у моменту када је суд одредио извршење нису се промениле ни 2018. године када је решење о извршењу стављено ван снаге. Подносиоца је указала и на различиту праксу Основног суда у Чачку у идентичним ситуацијама, које се односе на потраживања према ДП „Ц.“ Чачак. Уз допуну уставне жалбе од 6. августа 2018. године, подносиоца је у прилог својим наводима о различитом поступању доставила другостепено решење Основног суда у Чачку Ипв (И). 122/18 од 3. јула 2018. године којим је усвојен приговор извршног повериоца и укинуто првостепено решење којим је из истог разлога стављено ван снаге решење о извршењу.

Полазећи од тога да се уставне жалбе Уж-3456/2016 и Уж-6712/2018 односе на исти извршни поступак који је вођен пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12, Уставни суд је, у складу са одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), исте спојио ради јединственог поступања.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставне жалбе и списе предмета Основног суда у Чачку И. 2900/12, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

3.1. Подносиатеља уставне жалбе је 15. октобра 2012. године поднела Основном суду у Чачку предлог за извршење на основу извршне исправе – правноснажне пресуде Општинског суда у Чачку П1. 108/06 од 23. маја 2007. године, којом је ДП Ф. ... „Ц.“ Чачак обавезано да подносиатељки исплати разлику зараде у ближе означеним износима и трошкове поступка. У предлогу за извршење као извршни дужник означен је АД „Ц.“ Чачак. Извршна повериља је у предлогу за извршење навела да је пресуда Општинског суда у Чачку П1. 108/06 од 23. маја 2007. године донета против ДП „Ц. Р“ Чачак, али да је наведено предузеће приватизовано и сада послује под називом АД „Ц.“ Чачак.

Уз предлог за извршење, поред извршне исправе, подносиатеља је доставила и следећу документацију:

- споразум о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада од 6. октобра 2008. године, закључен између подносиатељке уставне жалбе и ДП Ф. „Ц.“ Чачак; споразумом је предвиђена обавеза послодавца (ДП Ф. „Ц.“ Чачак) да исплати дуговања према запосленом (подносиатељки уставне жалбе) у износу од 200.000,00 динара на име нето зараде, разлике зараде, накнаде зараде и других примања по основу тужби и извршних судских пресуда и извршних решења за период од 1. јануара 1996. године до 31. децембра 2007. године, као и неисплаћене зараде за 2008. годину у року од годину дана од усвајања Програма за решавање вишка запослених; предвиђено је и то да у случају да за време трајања споразума дође до продаје предузећа, буде покренут поступак стечаја или ликвидације, обавезе послодавца доспевају даном отварања стечаја, ликвидације или продаје предузећа;

- изјаву подносиатељке уставне жалбе о томе да је сагласна да раскине радни однос у складу са утврђеним програмом пословно-финансијске консолидације и социјалним програмом за решавање вишка запослених у ДП Ф. „Ц.“ Чачак исплатом отпремнине и закључењем споразума о регулисању права и обавеза по основу рада; такође је наведено и то да се одриче свих потраживања по основу радног односа по правноснажним пресудама осим

у случајевима потписивања споразума о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада;

- уговор о продаји друштвеног капитала методом јавне аукције закључен између Агенције за приватизацију и привредног друштва „С.“ д.о.о. Чачак, као купца од 3. фебруара 2009. године, којим је продато 70% друштвеног капитала субјекта приватизације ДП Ф. ... „Ц.“ Чачак; у члану 1.1 уговора предвиђено је да Агенција продаје купцу друштвени капитал субјекта са свим правима и обавезама, сходно закону и одредбама уговора.

Решењем Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године усвојен је предлог за извршење овде подносиоце уставне жалбе.

Извршни дужник, АД „Ц.“ Чачак, изјавио је приговор против решења о извршењу истичући да је његова обавеза према извршној повериљи престала да постоји даном потписивања споразума о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада од 6. октобра 2008. године, којим се она одрекла потраживања утврђеног пресудом Општинског суда у Чачку П1. 108/06 од 23. маја 2007. године и тако стекла права да користи средства из социјалног програма државе.

Приговор извршног дужника на решење о извршењу одбијен је решењем Основног суда у Чачку Ипв (И). 68/13 од 25. априла 2013. године.

Поднеском од 21. септембра 2017. године извршни дужник је обавестио суд да је у пресуди Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4152/16 од 1. августа 2017. године заузет став да извршни дужник не одговара за обавезе ДП „Ц.“ Чачак које су настале пре приватизације, те да је, полазећи од тога да се и у конкретном случају ради о таквом потраживању, односно да не постоји пасивна легитимација извршног дужника, потребно обуставити поступак извршења.

Извршни поступак је вођен све до 5. марта 2018. године када је Основни суд у Чачку донео оспорено решење И. 2900/12 којим је ставио ван снаге решење о извршењу од 21. фебруара 2013. године, укинуо све спроведене радње и одбацио предлог за извршење. У образложењу решења наведено је: да је ДП „Ц.“ Чачак приватизовано 30. јануара 2009. године од када послује као АД „Ц.“ Чачак; да се потраживања која су настала пре приватизације не могу потраживати од привредног друштва АД „Ц.“ Чачак; да је и потраживање извршне повериље настало пре спроведеног поступка приватизације; да извршна повериља уз предлог за извршење није доставила доказ да је њено потраживање из пресуде Општинског суда у Чачку П1. 108/06 од 23. маја 2007. године пренето на АД „Ц.“ Чачак; да имајући у виду да извршни дужник означен у предлогу за извршење није лице које је по извршној исправи обвезник исплате разлике зараде, а уз предлог за извршење није достављен доказ да је обавеза утврђена правноснажном пресудом прешла на АД „Ц.“ Чачак, суд је ставио ван снаге решење о извршењу и одбацио предлог за извршење као недозвољен, сходно члану 80. став 5. ЗПП, а у вези члана 10. ЗИО.

Оспореним решењем Основног суда у Чачку Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године одбијен је приговор извршног повериоца као неоснован



и потврђено решење тог суда И. 2900/12 од 5. марта 2018. године. У обра-  
зложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено да извршни дужник  
означен у предлогу за извршење није лице које је по пресуди Општинског  
суда у Чачку П1. 108/06 од 23. маја 2007. године обвезник исплате разлике  
зараде извршној повериљи, а она није уз предлог за извршење, нити у даљем  
току поступка доставила доказе о томе да је обавеза утврђена правносна-  
жном пресудом са привредног друштва ДП „Ц.“ Чачак прешла на АД „Ц.“,  
Чачак, због чега предлог за извршење, у смислу одредаба чл. 17. и 35. Зако-  
на о извршењу и обезбеђењу, није уредан у погледу означавања извршног  
дужника. На основу наведеног, применом одредаба члана 387. став 1. тачка  
2) и члана 401. став 1. тачка 2) Закона о парничном поступку, у вези чл. 10.  
и 49. Закона о извршењу и обезбеђењу, веће је одбило приговор извршног  
повериоца као неоснован и потврдило првостепено решење.

Решење је пуномоћнику подносиоце уставне жалбе достављено 4.  
маја 2018. године.

Решењем Вишег суда у Чачку Р4И. 422/15 од 17. фебруара 2016. године  
усвојен је захтев предлагача, овде подносиоце уставне жалбе, за заштиту  
права на суђење у разумном року у извршном поступку који се води пред  
Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12.

Решењем Основног суда у Чачку Р4И. 241/17 од 1. новембра 2017. године  
усвојен је приговор овде подносиоце уставне жалбе и поново је утврђено  
да јој је у извршном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у  
предмету И. 2900/12 повређено право на суђење у разумном року.

Уставни суд је из дописа Основног суда у Чачку Су VII-235/21 од 22.  
јула 2021. године утврдио да је подносиоца уставне жалбе поднела тужбу  
против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повре-  
дом права на суђење у разумном року, а која повреда је утврђена решењем  
Основног суда у Чачку Р4 И. 241/17, али да је решењем од 8. октобра 2018.  
године одређен прекид тог парничног поступка до окончања поступка пред  
Уставним судом који се води по уставној жалби М. Ј.

3.2. Решењем Основног суда у Чачку И. 86/15 од 21. маја 2015. годи-  
не усвојен је предлог за извршење овде подносиоце уставне жалбе, на  
основу извршних исправа – правноснажне пресуде Основног суда у Чач-  
ку П1. 1024/10 од 26. новембра 2013. године и решења П1. 1024/10 од 11.  
септембра 2014. године, којима је ДП Ф. ... „Ц.“ Чачак обавезано да под-  
носиоце исплати одређени новчани износ на име накнаде за рад у УО  
и трошкове поступка, те одређено да се исто спроводи преко јавног из-  
вршитеља. Предмет код јавног извршитеља има број ИИ. 39/15. Јавни  
извршитељ је 6. јануара 2016. године поднео захтев за добијање изјаве о  
имовини извршног дужника. Основни суд у Чачку је решењем ИОИ. 1/16  
од 11. јануара 2016. године наложио извршном дужнику да у року од пет  
радних дана достави оверену изјаву о имовини или да приступи у суд ради  
давања исте.

Решењима Основног суда у Чачку Р4И. 55/16 од 22. августа 2016. године и  
Р4И. 173/17 од 4. маја 2017. године усвојени су приговори овде подносиоце

уставне жалбе и утврђено је да јој је у предмету тог суда ИОИ. 1/16 повређено право на суђење у разумном року.

3.3. Пресудом Основног суда у Чачку П1. 129/14 од 8. априла 2016. године делимично је усвојен тужбени захтев овде подносиоце уставне жалбе, те је обавезан тужени АД „Ц.“ Чачак да јој на име разлике зараде за период март – септембар 2008. године исплати одређене новчане износе.

Пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4152/16 од 1. августа 2017. године, донетом у жалбеном поступку, потврђена је поменута првостепена пресуда у одбијајућем делу (став први изреке), а преиначена у усвајајућем тако што је и у том делу тужбени захтев одбијен (став други изреке).

Решењем Врховног касационог суда Рев2. 3183/17 од 8. новембра 2018. године укинута је наведена другостепена пресуда у ставовима другом и трећем изреке и предмет у том делу враћен другостепеном суду на поновни поступак.

Решењем Апелационог суда у Крагујевцу Р4п. 526/15 од 20. јануара 2016. године утврђено је да је предлагачу, М. Ј. повређено право на суђење у разумном року у поступку пред Основним судом у Чачку у предмету П1. 129/14.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13-Одлука УС, 55/14 и 139/14) (у даљем тексту: ЗИО), који се примењује у конкретном случају, било је прописано: да је о предлогу за извршење суд дужан да одлучи у року од пет радних дана од дана подношења предлога и да одлуку достави странкама у року од пет радних дана од дана доношења, осим ако се предлог за извршење заснива на страниј извршној исправи која није претходно призната од домаћег суда (члан 7. став 1.); да је суд дужан да донесе решење о извршењу када су за то испуњени услови одређени законом (члан 8. став 1.); да је извршна исправа подобна за извршење ако су у њој назначени извршни поверилац и извршни дужник, предмет, врста и обим испуњења обавезе, осим ако овим законом није другачије одређено (члан 17. став 1.); да у предлогу за извршење, као и у предлогу за спровођење извршења морају бити назначени извршни поверилац и извршни дужник, са адресама прописаним чланом 29. ст. 1. и 2. овог закона, извршна или веродостојна исправа и обавеза извршног дужника. У предлогу за извршење извршни поверилац наводи и средства и предмете извршења, односно захтев да се извршење спроведе на целокупној имовини извршног дужника, као и друге податке који су потребни за спровођење извршења (члан 35. став 1.).

Одредбама члана 80. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 -Одлука УС, 74/13-Одлука УС, 55/14, 87/18 и 18/20) прописано је: да кад суд утврди да лице које се појављује као странка не може да буде странка у поступку, а тај недостатак може да се отклони,

позваће тужиоца да отклони недостатак; да кад суд утврди да странка нема законског заступника или да законски заступник нема посебно овлашћење кад је оно потребно, затражиће да надлежни орган старатељства постави старатеља парнично неспособном лицу или ће да предузме друге мере које су потребне да би парнично неспособна странка била правилно заступана; да ће суд да одреди рок за отклањање недостатака из ст. 1. и 2. овог члана, под условима прописаним одредбама члана 101. овог закона; да док се не отклоне ови недостаци, у поступку могу да се предузимају само оне радње због чијег одлагања би могле да настану штетне последице; да ако наведени недостаци не могу да се отклоне или ако одређени рок безуспешно протекне, суд ће решењем да укине радње спроведене у поступку уколико су захваћене овим недостацима и одбаци тужбу ако су недостаци такве природе да спречавају даље вођење поступка; да против решења којим се наређују мере за отклањање недостатака није дозвољена жалба.

5. Разматрајући наводе уставне жалбе из 2018. године којима се истиче да је оспореним решењима Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године повређено право подносиоце на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је констатовао да се наводи о повреди овог права заснивају на тврдњи да је Основни суд у Чачку ставио ван снаге решење о извршењу, укинуо све спроведене радње и одбацио предлог за извршење након неколико година вођења поступка, погрешно оцењујући да не постоји пасивна легитимација извршног дужника, односно да она уз предлог за извршење није доставила доказе о томе да је обавеза која је утврђена правноснажном пресудом пренета на извршног дужника.

Оцењујући основаност навода подносиоце о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд, пре свега, указује да се уставна гаранција права на правично суђење, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног, односно арбитрерног становишта поступајућег суда.

Уставни суд констатује да је у конкретном случају, у самом предлогу за извршење наведено да је извршна исправа на основу које је поднет предлог донета против ДП „Ц.“ Чачак, али да је то предузеће приватизовано и сада послује под називом АД „Ц.“ Чачак. Дакле, од иницирања предметног извршног поступка јасно је да не постоји идентитет извршног дужника и туженог из извршне исправе, због којег се могло поставити питање постојања пасивне легитимације, односно питање уредности предлога за извршење. С тим у вези, Уставни суд указује да је, сагласно одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу, који се примењивао у конкретном случају, суд био дужан да о предлогу за извршење одлучи у року од пет радних дана од дана подношења истог. Једна од процесних претпоставки од чијег постојања зависи допуштеност покретања извршног поступка јесте уредност и дозвољеност предлога за извршење.

У случају недостатка ове процесне претпоставке, коју суд испитује приликом подношења предлога за извршење, предлог се одбацује. У конкретном случају Основни суд је дозволио предложено извршење, што упућује на закључак да је предлог извршне повериље оцењен као уредан у погледу назива извршног дужника. Поред тога, извршни дужник није у приговору на решење о извршењу истицао да обавеза по основу извршне исправе није пренета на њега. Извршни дужник је решење о извршењу оспорио само због чињенице постојања споразума о регулисању међусобних права и обавеза по основу рада од 6. октобра 2008. године, којим се извршна повериља одрекла потраживања утврђеног извршном исправом. Суд је приговор одбио, оцењујући наводе извршног дужника неоснованим. Након скоро шест година вођења предметног извршног поступка, Основни суд у Чачку доноси оспорени акт којим ставља ван снаге решење о извршењу, укида спроведене радње и одбацује предлог за извршење као недозвољен, образлажући своју одлуку тиме да извршни дужник означен у предлогу за извршење није лице које је по извршној исправи обвезник исплате разлике зараде, те да уз предлог за извршење, нити у даљем току поступка није достављен доказ о томе да је обавеза утврђена правноснажном пресудом са привредног друштва ДП „Ц.“ Чачак прешла на АД „Ц.“ Чачак. У првостепеном решењу суд се позива на сходну примену одредаба члана 80. Закона о парничном поступку као основ за доношење решења, које се односе на страначку и процесну способност, иако се у конкретном случају ради о стварној легитимацији извршног дужника. Основни суд у Чачку се у другостепеном решењу позива на одредбу члана 35. став 1. ЗИО, као и на одредбе члана 49. наведеног Закона, којима је уређено питање поступка по приговору на решење о извршењу донето на основу веродостојне исправе, иако се у конкретном случају ради о поступку извршења на основу извршне исправе.

Поред наведеног, по оцени Уставног суда, образложење Основног суда у Чачку дато у оспореним актима се не може сматрати уставноправно прихватљивим. Наиме, Уставни суд констатује да је подносиатеља уз предлог за извршење доставила уговор о продаји друштвеног капитала методом јавне аукције закључен између Агенције за приватизацију и привредног друштва „С.“ д.о.о. Чачак, као купца, од 3. фебруара 2009. године, којим је продато 70% друштвеног капитала субјекта приватизације ДП Ф. ... „Ц.“ Чачак, а у ком је предвиђено да купац купује друштвени капитал субјекта са свим правима и обавезама. Основни суд у Чачку се у оспореним актима не изјашњава о наведеној чињеници, нити образлаже од каквог је значаја наведена одредба члана 1.1. уговора којим је извршена приватизација привредног друштва ДП „Ц.“ Чачак, које након тога наставља да послује као АД „Ц.“ Чачак.

Према мишљењу Уставног суда, наведени пропусти Основног суда у Чачку приликом стављања ван снаге решења о извршењу и одбацавања предлога за извршење, као и произвољан и недовољно образложен закључак о томе да уз предлог за извршење није достављен доказ о преласку обавезе из извршне исправе на извршног дужника, представљају израз арбитрерног пресуђења, а последица тога је да је оспореним актима подносиатељки

уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу усвојио у односу на истакнуту повреду права на правично суђење и одлучио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је, у тачки 2. изреке, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити једино поништајем оспорених решења Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године, али без одређивања да Основни суд у Чачку поново одлучи о изјављеном приговору подносиоце уставне жалбе против првостепеног решења, с обзиром на то да је подносиоцеки утврђена повреда права на имовину, као и право на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године.

6. С обзиром на то да је у тачки 1. изреке утврђена повреда права на правично суђење и да је у тачки 2. изреке наложено отклањање штетних последица ове повреде права, Уставни суд није посебно разматрао наводе о повреди права из члана 36. став 1. и члана 58. став 1. Устава у односу на оспорена решења Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 5. марта 2018. године и Ипв (И). 62/18 од 18. априла 2018. године.

7. Када је у питању уставна жалба подносиоцеке којом тражи утврђење повреде права на имовину у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Чачку у предмету И. 2900/12, Уставни суд је оценио да пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоцеке уставне жалбе у оспореном извршном поступку, а против дужника који је у време настанка потраживања имао друштвени капитал, у конкретном случају, представља повреду права подносиоцеке на мирно уживање имовине зајемченог одредбом члана 58. став 1. Устава, коју чини потраживање утврђено извршном исправом на основу које је донето решења о извршењу (исти став изражен је и у предмету Уставног суда Уж-5551/2011).

Уставни суд је имао у виду и то да је у већем броју својих одлука усвајао уставне жалбе подносилаца – радника ДП „Ц.“ Чачак и утврђивао повреду права на имовину у извршним поступцима који су вођени, како против ДП „Ц.“ Чачак, тако и против АД „Ц.“ Чачак, под којим називом је предузеће наставило да послује након приватизације.

Поред тога, а везано за конкретан случај, Уставни суд указује да је Република Србија 2014. године закључила пријатељско поравнање са лицима (Радмило Вукајловић и још 82 других) која су Европском суду поднели представку (представка број 72396/12), жалећи се на повреду права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, у извршним поступцима који су вођени против АД „Ц.“ Чачак. Из закљученог поравнања произлази да се држава обавезала да сваком од подносилаца представки исплати износе

утврђене извршним пресудама и нематеријалну штету у износима по 2.000 евра, као и трошкове поступка.

С обзиром на наведено, Суд је уставну жалбу и у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, па је одлучио као у тачки 3. изреке.

8. Полазећи од изнетог, те чињенице да да подносиатељка није изгубила статус „жртве“, будући да ни у поступку пред редовним судом није остварила право на накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року (повреда је утврђена решењем Основног суда у Чачку Р4 И. 241/17), а узимајући у обзир да Уставни суд приликом одлучивања у поступку по уставној жалби уважава и праксу међународних институција за заштиту људских права, Суд је, сагласно члану 89. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 4. изреке утврдио право подносиатељке уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу Основног суда у Чачку И. 2900/12 од 21. фебруара 2013. године, умањеног за евентуално већ наплаћене износе по том основу. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

9. Испитујући постојање претпоставки за поступање по уставној жалби у односу на истакнуту повреду права на имовину у извршном поступку Основног суда у Чачку И. 86/15 у коме извршење спроводи јавни извршитељ у предмету који носи ознаку ИИ. 39/15, Уставни суд је утврдио да је подносиатељка уставне жалбе, сагласно одредби члана 31. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), имала право да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од годину дана од дана када је стекла право на правично задовољење, чиме се суштински остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину.

У односу на истакнуту повреду права на имовину и захтев за накнаду материјалне штете у парничном поступку који се води пред Основним судом у Чачку у предмету П1. 129/14, Уставни суд подсећа да је подносиатељки решењем Апелационог суда у Крагујевцу Р4п. 526/15 од 20. јануара 2016. године утврђена повреда права на суђење у разумном року у предметном поступку, сагласно одредбама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13). Полазећи од тога да о основаности њеног тужбеног захтева (преко већ досуђеног) још увек није правноснажно решено, будући да је решењем Врховног касационог суда Рев2. 3183/17 од 8. новембра 2018. године укинута другостепена пресуда у ставовима другом и трећем њене изреке и предмет у том делу враћен другостепеном суду на поновни поступак, Уставни суд је оценио да, у овом делу, нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање о истакнутој повреди права на имовину из члана 58. Устава.

С обзиром на изнето, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у односу на наведени извршни и парнични поступак одбацио, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у тачки 5. изреке.

10. Што се тиче захтева за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези Уставни суд се позива на становиште које је изражено, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

11. На основу свега изложеног и одредаба 42а став 1. тачка 5), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3456/2016 од 27. јануара 2022. године

**Нису повређена права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (парнични поступак – ради утврђења права закупа стана и исељења из стана)**

Појам дома према пракси Европског суда за људска права у светлу члана 8. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у вези са правом на поштовање породичног живота; мешање у право на поштовање дома и да ли то мешање представља повреду права на поштовање дома

Узимајући у обзир чињенично стање које су судови утврдили у предметном парничном поступку, Уставни суд сматра да пропустом да се притужба о мешању у право на поштовање дома испита у потпуности, у конкретном случају, суштински, није дошло до повреде права из члана 8. Европске конвенције. Суд констатује да је мешање у право на поштовање дома несумњиво било усмерено на постизање легитимног циља, а то је заштита права других, конкретно, Задужбине Н.

По питању сразмерности између мешања у право на поштовање дома и постигнутог (легитимног) циља, Уставни суд, полазећи од чињеница из предмета и да је један од основних циљева Закона о становању било обезбеђивање услова за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица, налази да се, у конкретном случају, ради о једном противциљном вршењу права, јер је реч о лицу које не може уживати заштиту која је овим законом била прописана за решавање стамбених потреба, па закључује да је исељење подносиоца уставне жалбе, ради остварења конкретног легитимног циља, било неопходно у демократском друштву.

Када је реч о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, без основа је указивање подносиоца уставне жалбе да кривица за погрешно формулисан задатак вештачења лежи на страни суда, имајући у виду да је он као странка која је тражила вештачење, био дужан да у свом предлогу определи и предмет и обим вештачења, што је првостепени

суд и инкорпорирао у решење о вештачењу, те како Апелациони суд у Београду у свом укидајућем решењу није ограничио првостепени суд по питању доказа које треба извести у правцу утврђења спорне чињенице, а првостепени суд је обављено вештачење оценио као „неупотребљиво“, на основу свих осталих изведених доказа, то по схватању Уставног суда не значи да првостепени суд није поступио по налогу другостепеног суда, који би пропуст могао бити предмет санкционисања.

Следом свега изложеног, Уставни суд је уставну жалбу у целини одбио као неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба У. З. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1000/16 од 22. јуна 2017. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. У. З. из Београда је, 29. септембра 2017. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1000/16 од 22. јуна 2017. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Уставном жалбом оспорена је другостепена пресуда донета у парничном поступку вођеном по тужби и противтужби ради утврђења права закупа на стану у улици К. број ... у Београду и исељења из тог стана, а у коме је подносилац уставне жалбе имао својство тужиоца-противтуженог. Повреду права на правично суђење подносилац образлаже наводима о поступању првостепеног суда након што је Апелациони суд у Београду вратио предмет на поновни поступак. С тим у вези, подносилац указује да је првостепени суд, у правцу извршења обавезујућег налога да испита да ли би се продајом стана који је подносилац имао у својини, а поклонио својим ћеркама, те сувласничког удела његове супруге на наслеђеној непокретности, обезбедила средства за прибављање одговарајућег стана, у смислу члана 35. став 1. тачка 4) Закона о становању, одредио вештачење, али је мишљење вештака касније оценио као неупотребљиво, јер странка (подносилац) није правилно формулисала задатак вештачења. Подносилац сматра да је другостепени суд морао да оцени жалбене наводе којима је оспорено такво поступање првостепеног суда, пре свега, јер је вештачење одређено у извршењу обавезујућег налога из укидајућег решења, као и због тога што задатак и обим вештачења одређује суд, а не странке у поступку. Образлажући повреду права на поштовање дома, подносилац истиче да је Апелациони суд у Београду био дужан да размотри да ли постоје довољне и трајне везе подносиоца и његове породице са предметним станом из којег су обавезани да се иселе.



Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену другостепену пресуду.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорени акт и документацију која је приложена уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Подносилац уставне жалбе је 31. децембра 2004. године, у својству тужиоца, поднео Првом општинском суду у Београду тужбу против тужене Општине Стари град, ради утврђења да је на стану у улици К. број ... у Београду стекао право закупа на неодређено време, што је тужена дужна да призна, као и да са тужиоцем закључи уговор о закупу на неодређено време.

Тужена је 12. јануара 2005. године поднела противтужбу, поводом које је извршено спајање са поступком по тужби, ради иселења тужиоца из предметног стана са свим лицима и стварима.

Пресудом Првог општинског суда у Београду П. 10318/04 од 30. октобра 2009. године усвојен је тужбени захтев тужиоца-противтуженог (одбачена тужба у делу којим је тражено да се тужена-противтужилац обавезе на закључење уговора о закупу), а одбијен као неоснован противтужбени захтев.

Поступајући по жалби тужене-противтужиоца, Апелациони суд у Београду је донео решење Гж. 4819/11 од 14. септембра 2011. године, којим је укинуо наведену првостепену пресуду и предмет вратио на поновни поступак првостепеном суду.

У образложењу укидајућег решења је, поред осталог, наведено: да је, према разлозима ожалбене пресуде, закључењем уговора о коришћењу стана од 15. јуна 1961. године са кућним саветом Задужбине Н, отац тужиоца-противтуженог, сада покојни Мирослав Звекић, постао носилац станарског права на стану површине 90м<sup>2</sup> у улици К. број ... у Београду; да су као чланови породичног домаћинства уписани његова супруга, син, овде тужилац-противтужени, таст и ташта; да су родитељи тужиоца-противтуженог умрли 16. јанура 1998. године (отац) и 25. септембра 1999. године (мајка); да је тужилац-противтужени током 1971. године стекао наслеђем у својину стан површине 42м<sup>2</sup>, у улици Кр. број ... у Београду, у којем је десетак година по закључењу брака (од 1974. године) живео са супругом и две ћерке, које су рођене 1975. и 1979. године; да је тај стан тужилац-противтужени уступио СЗ „У.“ током 1991. године и у замену добио стан површине 58м<sup>2</sup> у улици

Д. број ... у Београду, који је поклонио ћеркама, а оне су исти продале и новац је потрошен на реновирање спорног стана; да тужилац-противтужени није евидентиран као порески обвезник на подручју општина Палилула и Вождовац; да је супруга тужиоца-противтуженог наслеђем стакла право сусвојине на 1/3 идеалних делова куће у улици Б. број ... у Београду, на којој адреси је имала пријављено пребивалиште од 6. септембра 1997. године; да поменуту кућу користе за становање мајка и брат супруге тужиоца-противтуженог; да тужилац-противтужени од рођења живи у спорном стану, док његове ћерке имају пријављено пребивалиште на адреси спорног стана; да је тужена-противтужилац уписана у катастар као носилац права коришћења на спорном стану, чија је површина 129м<sup>2</sup>; да је захтев тужиоца-противтуженог за закључење уговора о закупу спорног стана одбијен закључком тужене-противтужиоца од 16. децембра 2004. године, јер има решено стамбено питање на други начин; да је, полазећи од изложеног, првостепени суд усвојио тужбени захтев, налазећи да је тужилац-противтужени био члан породичног домаћинства претходног носиоца станарског права и да нема на други начин решену стамбену потребу; да тужилац-противтужени није власник стана у улици Д. број ... у Београду, јер је исти поклонио ћеркама, а оне га потом продале, док сувласнички део који је наследила његова супруга, што одговара површини од 26м<sup>2</sup>, не може задовољити стамбене потребе тужиоца-противтуженог и његовог домаћинства; да је, стога, позивајући се на одредбе члана 17. став 2, члана 30. став 2, члана 34. и члана 35. став 1. тачка 4) Закона о становању, првостепени суд усвојио тужбени, а одбио противтужбени захтев.

У образложењу је даље наведено: да се право члана породичног домаћинства да настави са коришћењем стана процењује према околностима које постоје у моменту смрти претходног носиоца станарског права – закупца и применом тада важећег стамбеног закона, јер са тим моментом настаје спорни однос између даваоца стана и члана породичног домаћинства; да све доцније промене немају утицаја на одлуку о праву члана породичног домаћинства да настави са коришћењем стана; да члан породичног домаћинства умрлог носиоца станарског права – закупца нема право да настави са коришћењем стана, ако је по било којем основу решио своју стамбену потребу; да то произлази из одредбе члана 34. став 1. Закона о становању, који представља меродавно материјално право у овој правној ствари, имајући у виду да се тај закон примењивао у време смрти носиоца и суносиоца станарског права; да појам „одговарајући стан“, у смислу одредаба члана 17. став 2, члана 35. став 1. тачка 4) и члана 41. Закона о становању, представља правни стандард чија се садржина утврђује имајући у виду све околности конкретног случаја; да је тужилац-противтужени у време смрти својих родитеља био власник двособног стана, површине 58м<sup>2</sup>, који је поклонио својим ћеркама, а оне продале током трајања парнице; да је супруга тужиоца-противтуженог, у релевантном моменту, била сувласник 1/3 идеалних делова непокретности, који сувласнички удео има и даље; да су, стога, основани наводи жалбе којима се побија закључак првостепеног суда да

тужилац-противтужени нема решено стамбено питање, односно, одговарајући стан; да се непотпуност образложења првостепеног суда огледа у изостанку разлога о значају неких чињеница, пре свега, да се тужилац-противтужени лишио права својине на стану улици Д. број ... у Београду након смрти својих родитеља, и то уговором о поклону који је закључио са својим ћеркама, као и чињенице да ли би се продајом стана, за случај да исти није поклоњен и касније отуђен, те сувласничког удела супруге тужиоца-противтуженог на другој непокретности, могла обезбедити новчана средства потребна и довољна за куповину одговарајућег стана за породично домаћинство тужиоца-противтуженог; да ће у поновном поступку првостепени суд отклонити уочене недостатке, те, ради правилне примене члана 34. став 1. и члана 35. став 1. тачка 4) Закона о становању, оценити од каквог су значаја за одлуку наведене чињенице.

У поновном поступку, тужилац-противтужени је извршио субјективно преиначење тужбе, тако што је поред Општине Стари град, као тужену означио и Задужбину Н, којој је спорни стан током поступка враћен кроз реституцију на коришћење и располагање.

Првостепени суд је у поновном поступку обавио грађевинско вештачење са задатком да се утврди вредност продатог стана и сувласничког дела наслеђене непокретности – куће, те изврши процена да ли би од новца стеченог продајом тужилац-противтужени могао да обезбеди по површини, локацији и свим осталим параметрима одговарајући стан за своју тада четворочлану породицу, који би по величини одговарао спорном стану.

Вештак грађевинске струке је дао мишљење по коме тужилац-противтужени на описани начин не би могао за себе и своју четворочлану породицу да обезбеди одговарајући стан, који би по величини одговарао спорном стану, тачније, да је за новац добијен продајом означених непокретности могао да купи стан који по својим карактеристикама одговара спорном стану, али површине 49,86м<sup>2</sup>.

Пресудом Првог основног суда у Београду П. 20621/11 од 16. јуна 2015. године одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца-противтуженог, а усвојен противтужбени захтев, те је тужилац-противтужени обавезан да се са свим лицима и стварима исели из спорног стана.

Поред чињеница и околности које су претходно утврђене, првостепени суд је чињенично стање допунио констатацијама о вештачењу, износећи став да је оно неупотребљиво, јер тужилац-противтужени није правилно формулисао задатак вештака, на шта су тужени основано указивали током поступка. С тим у вези, првостепени суд у образложењу своје пресуде појашњава да у конкретном случају није реч о принудној замени стана, у смислу члана 41. став 4. Закона о становању, када стан за исељење треба да одговара стану из којег се носилац станарског права исељава по величини, удобности и месту на коме се налази, чиме се вештак бавио у свом налазу, већ је било потребно утврдити да ли је тужилац-противтужени, као лице које претендује на закључење уговора о закупу стана, у тренутку смрти претходног носиоца станарског права, имао решену стамбену потребу по било ком

основу. Како парничне странке, након изјашњења вештака по примедбама тужених, нису предлагали допунско, а ни ново вештачење, првостепени суд је оценио да је о овом правном питању могуће одлучити и без вештачења, на основу изведених доказа и стања у списима. Поред наведеног, чињенично стање је употпуњено констатацијама да је тужилац-противтужени стан у улици Д. број ... у Београду поклатио својим ћеркама 2001. године, а оне га отуђиле 2009. године, продајом трећем лицу.

Тужилац-противтужени је у жалби изјављеној против наведене првостепене пресуде, поред оспоравања начина на који је првостепени суд утврдио шта представља „одговарајући стан“ у конкретном случају и неприхватања обављеног вештачења због чињенице да задатак вештака није правилно постављен, посебно истакао да је првостепени суд био дужан да цени околност да он и његова породица више од 70 година живе у спорном стану, при чему је он у том стану и рођен, због чега сматра да су исељењем њему угрожена основна људска права, пре свега, право на дом.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1000/16 од 22. јуна 2017. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца-противтуженог, те је пресуда Првог основног суда у Београду П. 20621/11 од 16. јуна 2015. године потврђена у целини.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је правилан закључак првостепеног суда по коме се право тужиоца-противтуженог, као члана породичног домаћинства, да настави са коришћењем спорног стана, процењује према околностима које постоје у моменту смрти претходног носиоца станарског права – закупца и применом тада важећег стамбеног закона, јер са тим моментом настаје спорни однос између даваоца стана и члана породичног домаћинства; да промене након тога немају утицаја на одлуку о праву члана породичног домаћинства да настави са коришћењем стана; да према Закону о становању, који представља меродавно материјално право у конкретном случају, имајући у виду да се тај закон примењивао у моменту смрти носиоца станарског права на спорном стану М. З, али и његове супруге, као суносиоца станарског права, члан породичног домаћинства преминулог носиоца станарског права – закупца нема право да после његове смрти настави са коришћењем стана ако је по било ком основу решио стамбену потребу; да је правилном применом члана 35. став 1. тачка 4) Закона о становању одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца-противтуженог и наложено његово исељење из спорног стана; да наведена одредба не дефинише, нити прецизира шта се све сматра „одговарајућим станом“; да је Закон о становању појам „одговарајући стан“ дефинисао у поглављу о откупу стана, па је, сагласно одредби члана 17. став 2, то стан у коме је број соба једнак броју чланова породичног домаћинства, а највише четворособан, уз додатни услов код изузимања од откупа стана да се тиме битније не погоршавају услови становања; да се код принудне замене, према члану 41. Закона о становању, под одговарајућим станом подразумева да стан за исељење 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 према томе, појам „одговарајући стан“ представља правни стандард чију садржину утврђује суд, имајући у виду све околности конкретног случаја; да је, у конкретном случају, тужилац-противтужени у моменту смрти својих родитеља био власник двособног стана површине 58м<sup>2</sup>, који је поклонио својим ћеркама, а оне га продале за износ од 100.000 евра, док је његова супруга сувласник на 1/3 идеалних делова куће; да када се има у виду да је отац тужиоца-противтуженог био носилац станарског права на делу спорног стана, у површини 90м<sup>2</sup>, с обзиром на то да му је закључком СИЗ становања општине Стари град од 30. септембра 1980. године дат на фактичко коришћење преостали део спорног стана, без могућности стицања станарског права на том делу, првостепени суд је правилно закључио да је тужилац-противтужени своје стамбено питање могао решити продајом свог стана и сувласничког дела непокретности његове супруге; да осим тога, стан који је тужилац-противтужилац имао у својини у моменту смрти родитеља био би одговарајући за његово породично домаћинство и тиме се не би погоршали услови становања, с обзиром на то да су оба стана по структури двособна; да је, стим у вези, правилан закључак првостепеног суда да нису испуњени услови из члана 34. став 1. Закона о становању како би тужилац-противтужени могао да настави са коришћењем спорног стана, те да су испуњени услови за његово иселење; да су неосновани жалбени наводи тужиоца-противтуженог да је првостепени суд требало да прихвати налаз и мишљење судског вештака, јер је задатак вештака, на његов предлог, одредио суд, чему се тужена страна није противила, на који начин је поступљено по налогу другостепеног суда да се утврди да ли би се продајом стана и сувласничког дела куће могла обезбедити новчана средства за прибављање другог стана који би се сматрао одговарајућим, а за коју сврху је било неопходно одредити вештачење којим би се утврдила цена по којој би се те непокретности продале; да је првостепени суд детаљно објаснио из којих разлога није прихватио налаз и мишљење вештака, а које разлоге Апелациони суд прихвата као јасне и довољне, с обзиром на то да је првостепени суд, на основу савесне и брижљиве оцене доказа, у смислу члана 8. Закона о парничном поступку, правилно и потпуно утврдио чињенично стање, на основу којег је правилно закључио да је тужилац-противтужени у моменту смрти родитеља имао решену своју стамбену потребу и чланова свог породичног домаћинства, због чега нема право да настави са коришћењем спорног стана.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) је утврђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома

и преписке (став 1.); 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 (став 2.).

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, 101/05 и 99/11) било је прописано: да држава предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и обезбеђује услове за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица у складу са законом (члан 2.); да у случају смрти закупца, чланови породичног домаћинства, који су са закупцем становали у истом стану, настављају са коришћењем тог стана, с тим што уговор о закупу закључује лице које они споразумно одреде, а да се под чланом породичног домаћинства закупца стана, у смислу овог закона, сматрају брачни друг, дете (рођено у браку или ван брака, усвојено или пасторак), родитељи закупца и његовог брачног друга, као и лице које је купац по закону дужан да издржава (члан 9. ст. 2. и 4.); да у случају смрти закупца или његовог исељења, купац на том стану постаје члан породичног домаћинства који је наставио да користи тај стан, по следећем редоследу – брачни друг, дете рођено у браку, ван брака, усвојено и пасторче, а ако у стану није остао нико од ових чланова породичног домаћинства купац постаје родитељ закупца, родитељ његовог брачног друга или лице које је купац дужан по закону да издржава, ако је становао у том стану и нема решену стамбену потребу (члан 34. став 1.); да куподавац може дати отказ уговора о закупу стана, поред осталог, ако купац, његов брачни друг или други члан његовог породичног домаћинства стекне у својину усељив стан који је одговарајући за то породично домаћинство (члан 35. став 1. тачка 4)).

5. Полазећи од околности конкретног случаја, а имајући у виду садржину уставне жалбе, Уставни суд је изнете наводе најпре ценио са становишта истакнуте повреде права на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције.

Уставни суд указује на то да је према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) „дом“ аутономан појам, па одговор на питање да ли се одређени простор може сматрати домом неког лица у смислу члана 8. став 1. Европске конвенције зависи од чињеница и околности конкретног случаја, пре свега, постојања трајних и чврстих веза лица са тим простором, при чему је без утицаја законитост основа коришћења тог простора (видети пресуде *Buckleby йроїив Уједињеної краљевствїва*, број представке 20348/92, од 29. септембра 1996. године, ст. 53-54. и *McCann йроїив Уједињеної краљевствїва*, број представке 19009/04, од 13. маја 2008. године, став 46.). Такво становиште изражено у пракси ЕСЉП, прихватио је и Уставни суд у својим одлукама (видети одлуке Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године и Уж-9495/2013 од 22. октобра 2015. године, доступне на интернет страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

При томе, Уставни суд има у виду да је право на поштовање дома тешко раздвојити од права на поштовање породичног живота, будући да је дом, у смислу тумачења ЕСЉП, кључан за активности које обухватају породичан живот.

С обзиром на то да, у конкретном случају, подносилац уставне жалбе живи у спорном стану од свог рођења, уз прекид од десет година након закључења брака (1974. године), и то као члан породичног домаћинства покојног оца М. З, који је био носилац станарског права све до његове смрти (16. јанура 1998. године), Уставни суд је оценио да подносилац уставне жалбе несумњиво има трајне и чврсте везе са спорним станом. Стога се тај стан може сматрати његовим домом, у смислу члана 8. став 1. Европске конвенције, независно од тога да ли он има правни основ за његово даље коришћење.

Уставни суд налази да оспорена другостепена пресуда, којом је утврђено да подносилац нема право да користи спорни стан као носилац права закупа на неодређено време и којом је обавезан да се исели из њега, представља мешање у право на поштовање дома. Уставни суд указује да је и ЕСЉП у својим одлукама заузео став да обавезивање неког лица на исељење из стана представља мешање у његово право на поштовање дома (видети пресуде *Stankova ĩroĥiv Словачке*, број представке 7205/02, од 9. октобра 2007. године, став 57. и *Ćosić ĩroĥив Хрвајске*, број представке 28261/06, од 15. јануара 2009. године, став 18.). Такво становиште заузео је и Уставни суд у већ поменути $\text{\O}$ м Одлукама Уж-5084/2011 и Уж-9495/2013.

Разматрајући питање да ли предметно мешање представља повреду права на поштовање дома, Уставни суд подсећа да члан 8. став 2. Европске конвенције допушта мешање у остваривање права на поштовање дома, ако је то мешање у складу са законом, ако се тим мешањем остварује један или више легитимних циљева прописаних наведеним чланом и ако је оно „неопходно у демократском друштву“ ради постизања тих циљева. При томе, захтев неопходности у демократском друштву односи се како на процесна, тако и на материјалноправна питања (видети помену $\text{\O}$ ту пресуду *McCann ĩroĥив Уједињено $\text{\O}$  краљевств $\text{\O}$* , став 49. и пресуду *Yordanova и дру $\text{\O}$ и $\text{\O}$  ĩroĥив Турске*, број представке 25446/06, од 24. априла 2012. године, став 118.).

ЕСЉП је у више својих одлука изразио став да губитак дома представља најизразитији облик мешања у право на поштовање дома, те да би стога свако лице изложено ризику мешања таквог значаја, у принципу, требало да има могућност да сразмерност и оправданост мере буде утврђена од стране независнога суда, у светлу релевантних начела из члана 8. Европске конвенције, без обзира што је, према домаћем праву, његово право на коришћење стана престало (види пресуде *McCann ĩroĥив Уједињено $\text{\O}$  краљевств $\text{\O}$* , став 50. и *Ćosić ĩroĥив Хрвајске*, став 22.). Међутим, то питање се не намеће само по себи у сваком спору везаном за исељење из стана, већ је странка дужна да укаже на повреду тог права, а суд пред којим се води такав грађански поступак је надлежан да оцени сразмерност и оправданост таквог мешања.

Полазећи од тога да је, сагласно одредби члана 16. став 2. Устава, Европска конвенција саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењује, Уставни суд налази да су судови у поступцима које воде дужни да одредбе меродавног права примењују и тумаче у складу са одредбама Европске конвенције. Дакле, судови су у обавези да испитају да ли се ради о мешању у право на поштовање дома, да утврде да ли је мешање било утемељено на закону и усмерено на постизање легитимног циља, те коначно, ако јесте, и да оцене може ли се мешање у право на поштовање дома оправдати са становишта разлога прописаних у члану 8. став 2. Европске конвенције, односно постоји ли неопходност у демократском друштву за такво мешање (видети Одлуку Уставног суда Уж-2486/2017 од 26. децембра 2019. године).

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је оценио да је подносилац уставне жалбе у предметном парничном поступку на одговарајући начин поставио питање мешања у његово право на поштовање дома. Наиме, у жалби против првостепене одлуке изричито је указао на пропуст првостепеног суда да цени околност да он и његова породица више од 70 година живе у спорном стану, при чему је он у том стану и рођен, због чега сматра да је обавезом да се из стана исели њему угрожено, пре свега, право на дом. Такође, из садржине документације која је приложена уз уставну жалбу, произлази да је подносилац притужбу мешања у право на поштовање дома истакао још у првостепеном поступку. Наиме, из чињеничног стања које је утврдио првостепени суд произлази да је подносилац уставне жалбе у спорном стану рођен и да, уз поменути десетогодишњи прекид, живи у њему све до подношења уставне жалбе. Његова супруга и ћерке, саслушане у својству сведока, у својим исказима су посебно истакле да у спорном стану непрекидно живе од 1984. године (супруга), односно, од рођења (ћерке). Уставни суд указује да су искази ових сведока интерпретирани у образложењу првостепене пресуде са осталим доказима, али да њихова садржина није нашла посебно место у чињеничном стању на коме је првостепени суд засновао одлуку. Такође, новац добијен од продаје стана који је био у власништву подносиоца уставне жалбе и који је поклонио својим ћеркама, а оне га отуђиле током трајања парнице, према утврђеном чињеничном стању, потрошен је на реновирање спорног стана. Такве околности, по оцени Уставног суда, свакако су од значаја са становишта садржине гаранција права на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције.

Из садржине првостепене и оспорене другостепене пресуде произлази да су се судови, у вези са питањем мешања у право на поштовање дома, у суштини, једино бавили тиме да ли су испуњени законом прописани услови за исељење из стана, односно да ли је оно утемељено на закону. Наиме, судови су заузели став да подносилац уставне жалбе не може да настави са коришћењем спорног стана, јер је у време смрти свога оца, који је био носилац станарског права, имао могућност да реши стамбено питање, и то продајом некретнина које су он и његова супруга тада имали у власништву (двособног стана и сувласничког удела на кући) и куповином одговарајућег



стана или пресељењем у наведени двособни стан, који је по структури одговарао спорном стану, и то само у погледу оног дела на коме је отац подносиоца уставне жалбе имао станарско право, не и за додатну површину која му је уступљена на фактичко коришћење. По оцени Уставног суда, овакав став судова не представља произвољну примену материјалног права, пре свега, одредаба члана 34. став 1. и члана 35. став 1. тачка 4) Закона о становању, што даље значи да је мешање у право на поштовање дома извршено у складу са законом.

Уставни суд даље констатује да првостепени суд у својој пресуди није разматрао притужбу подносиоца уставне жалбе о мешању у право на поштовање дома, већ је само утврђивао чињенице релевантне за постојање законитог правног основа за коришћење предметног стана, односно испуњеност законом прописаних услова за исељење из стана. Такође, другостепени суд у оспореној пресуди није ценио наводе подносиоца о пропусту првостепеног суда да примени одредбу члана 8. Европске конвенције, већ је потврдио првостепену пресуду, налазећи да је чињенично стање правилно утврђено и да је правилно примењено материјално право.

Полазећи од тога да су судови у овој врсти поступка дужни да испитају не само да ли је мешање у право на поштовање дома било утемељено на закону, већ и да ли је то мешање било усмерено на постизање легитимног циља, те ако јесте, да ли постоји неопходност у демократском друштву за такво мешање, а која два захтева судови у конкретном случају нису испунили, Уставни суд закључује да се овде *prima facie* може говорити о повреди процесноправних гаранција са становишта заштите права на поштовање дома.

Међутим, узимајући у обзир чињенично стање које су судови утврдили, Уставни суд сматра да пропустом да се притужба о мешању у право на поштовање дома испита у потпуности, суштински, није дошло до повреде права из члана 8. Европске конвенције. Уставни суд најпре има у виду чињеницу да је тужена-противтужилац Општина Стари град била носилац права коришћења и располагања на спорном стану све до извршене реституције туженој Задужбини Н, по ком основу је та задужбина сада носилац права коришћења и располагања. С тим у вези, Уставни суд констатује да је мешање у право на поштовање дома несумњиво било усмерено на постизање легитимног циља, а то је заштита права других, конкретно, Задужбине Н. Уставни суд, дакле, налази да је овде реч о два супротстављена приватноправна интереса. Тужена Задужбина Н. ће исељењем подносиоца уставне жалбе из спорног стана моћи да ступи у посед своје имовине, што је легитимни циљ мешања у право на поштовање дома, до којег је дошло обавезивањем подносиоца уставне жалбе да се са свим лицима и стварима исели из спорног стана. По питању сразмерности између мешања у право на поштовање дома и постигнутог (легитимног) циља, Уставни суд сматра да се не могу занемарити следеће чињенице из предмета: да је подносилац уставне жалбе од 1991. године власник стана који су судови, у смислу члана 35. став 1. тачка 4) Закона о становању, окарактерисали као одговарајући, из чега даље следи да је тај стан био његово власништво и у време смрти

његовог оца, као носиоца станарског права на спорном стану; да је поминути стан подносилац уставне жалбе поклонио ћеркама 2001. године; да је 2004. године одбијен његов захтев да он као члан породичног домаћинства преминулог носиоца станарског права закључи уговор о закупу спорног стана; да су његове ћерке, које су током поступка тврдиле да све време (од рођења) живе у спорном стану, покљонени стан продале трећем лицу 2009. године и новац добијен од продаје уложиле у реновирање спорног стана. Полазећи од тога да је један од основних циљева Закона о становању било обезбеђивање услова за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица, Уставни суд налази да је, у конкретном случају, ради о једном противциљном вршењу права. Наиме, реч је о лицу које као члан породичног домаћинства преминулог носиоца станарског права живи у стану који је његовом правном претходнику додељен ради решавања стамбених потреба, а има истовремено и стан у приватној својини, и то стан који се може сматрати одговарајућим за њега и чланове његовог породичног домаћинства. Тај стан бестеретно отуђује члановима свог породичног домаћинства, а након јасног сазнања да нема право да настави са коришћењем стана који је добио његов правни претходник, не учини ништа да извршено бестеретно располагање анулира, већ дозволи да се тај стан теретним правним послом даље отуђи трећем лицу. По мишљењу Уставног суда, такво лице не може уживати заштиту која је Законом о становању била прописана за решавање стамбених потреба, па Суд закључује да је исељење подносиоца уставне жалбе, ради остварења конкретног легитимног циља, било неопходно у демократском друштву.

5.1. Када је реч о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, којима се превасходно указује да неприхватање налаза и мишљења вештака грађевинске струке због чињенице да је подносилац уставне жалбе погрешно формулисао задатак вештачења представља погрешну примену процесног права, Уставни суд констатује да је Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04, 111/09, 36/11 – др.закон и 53/13 – Одлука УС), који се примењивао у конкретном случају, било прописано да суд одређује вештачење решењем које, између осталог, садржи, предмет и обим вештачења (члан 256. став 1.), с тим да је предмет и обим вештачења била дужна да назначи странка која предлаже извођење тог доказа (члан 250.). Стога је без основа указивање подносиоца уставне жалбе да кривица за погрешно формулисан задатак вештачења лежи на страни суда, имајући у виду да је он, као странка која је захтевала да се обави вештачење, био дужан да у свом предлогу определи и предмет и обим вештачења, што је, извесно, првостепени суд само инкорпорирао у решење о вештачењу.

Такође, подносилац уставне жалбе неосновано указује да Апелациони суд у Београду није санкционисао пропуст првостепеног суда да поступи по обавезујућем налогу из укидајућег решења, тиме што ће одредити вештачење на околност цене по којој би се могао продати стан у власништву подносиоца уставне жалбе и сувласнички део његове супруге на кући и да ли би се тиме могла обезбедити новчана средства за прибављање другог

стана који би се сматрао одговарајућим. С тим у вези, Уставни суд констатује да Апелациони суд у Београду, у свом укидајућем решењу, није ограничио првостепени суд по питању доказа које треба извести у правцу утврђења наведене чињенице. Стога околност да је првостепени суд обављено вештачење оценио као „неупотребљиво“, а поменути чињеницу утврдио из осталих изведених доказа, по схватању Уставног суда, не значи да првостепени суд није поступио по обавезујућем налогу Апелационог суда у Београду, а који би пропуст наведени другостепени суд био дужан да санкционише.

Следом свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу у целини одбио као неосновану.

6. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8206/2017 од 27. јануара 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – ради исплате новчане накнаде за случај  
незапослености)**

Појам пресуђене ствари (*res iudicata*) у парничном поступку; очигледно неоснована уставна жалба у једном делу, трајање парничног поступка четири године и три месеца, у конкретном случају, објективно није било неразумно дуго

Подноситељка у уставној жалби основано указује на очигледну грешку Вишег суда у Нишу приликом утврђивања релевантне чињенице за одлучивање о приговору пресуђене ствари, што је за последицу имало и очигледно погрешну примену меродавног процесног права. Наиме, Виши суд у Нишу је у оспореној пресуди закључио да је приговор пресуђене ствари основан због постојања пресуде П. 870/14 од 19. марта 2015. године, али је реч о пресуди која је донета у истом предмету, коју је исти другостепени суд укинуо својим ранијим решењем Гж. 2753/15 од 7. децембра 2015. године у целини, уз враћање предмета првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање, чиме је та пресуда уклоњена из правног поретка. Стога је оспореном пресудом повређено право подносиатељке уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставна жалба усвојена.

Последице утврђене повреде права су такве природе да се отклањају поништајем оспорене пресуде и одређивањем да надлежни другостепени суд донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против ожалбене првостепене пресуде.

Што се тиче истакнуте повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да је предметни парнични поступак трајао четири године и три месеца, које трајање поступка, узимајући у обзир једно укидање првостепене пресуде, као и чињеницу да је поступак вођен пред две судске инстанце, се објективно не може сматрати неразумно дугим, према критеријумима и стандардима усвојеним како у пракси овога суда, тако и Европског суда за људска права, па је у овом делу уставна жалба одбачена као очигледно неоснована.

Одлучујући о захтеву подносиоце уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција, посебно имајући у виду да је већ одредио да ће се штетне последице због утврђене повреде права отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде, па је одбио овај захтев.

У односу на захтев за накнаду материјалне штете, Суд оцењује да је преурањен, јер ће о жалби тужене бити поново одлучивано, те је исти одбацио.

У погледу захтева за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Суд подсећа на свој став и праксу да нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Ж. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Нишу Гж. 1746/17 од 29. маја 2018. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Нишу Гж. 1746/17 од 29. маја 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против пресуде Основног суда у Нишу П. 99/16 од 6. децембра 2016. године.

3. Одбија се захтев подносиоце уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

4. Одбацује се захтев подносиоце уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Ж. из Доњег Матејевца код Ниша поднела је Уставном суду, 13. јула 2018. године, преко пуномоћника И. П, адвоката из Ниша, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Нишу Гж. 1746/17 од 29. маја 2018. године, због повреде начела забране дискриминације, права на правично суђење, права на једнаку заштиту и на правно средство и права на социјалну заштиту, утврђених одредбама члана 21. ст. 1. и 2, члана 32. став 1, чл. 36. и 69. став 3. Устава, као и због повреде права на суђење у разумном року, из члана 32.

став 1. Устава, у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Нишу у предмету П. 99/16.

У уставној жалби се, између осталог, наводи: да је Виши суд у Нишу прихватио приговор пресуђене ствари који је тужена истакла у жалби, не увидевши да је реч о пресуди коју је исти другостепени суд претходно укинуо у предметној правној ствари; да пресуђена ствар постоји само уколико је по истом правном основу и између истих странака раније донета правноснажна пресуда у другом предмету, што овде није случај; да је оспорени парнични поступак трајао преко четири године, иако није реч о сложеном предмету.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорени акт, као и да подносиоци призна право на накнаду материјалне штете у висини недосуђених потраживања на име мање исплаћене новчане накнаде за случај незапослености и трошкова парничног поступка и накнаду нематеријалне штете у износу од 50.000 динара, те досуди трошкове на име састава уставне жалбе.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у оспорени акт и документацију која је достављена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносиоца уставне жалбе је 27. фебруара 2014. године, у својству тужиље, поднела Основном суду у Нишу тужбу против тужене Националне службе за запошљавање – Филијала у Нишу, ради исплате разлике у новчаној накнади за случај незапослености за период од 7. маја до 31. јула 2011. године (по решењу УпI. 0303-10411-2760-1/2011 од 31. маја 2011. године) и период од 1. јануара до 6. јула 2012. године (по решењу УпI. 0303-10411-572-1/2012 од 27. јануара 2012. године), као и затезне камате због доцње са уплатама извршеним у означеним периодима.

Пресудом Основног суда у Нишу П. 870/14 од 19. марта 2015. године усвојени су тужбени захтеви тужиље, па је тужена обавезана да јој на име разлике у новчаној накнади исплати износ од 12.783,38 динара, са затезном каматом почев од 14. септембра 2012. године до коначне исплате, те на име затезне камате због падања у доцњу износ од 556,77 динара са затезном каматом почев од 27. фебруара 2014. године до коначне исплате.

Одлучујући о жалби тужене, Виши суд у Нишу је донео решење Гж. 2753/15 од 7. децембра 2015. године, којом је пресуду Основног суда у Нишу

П. 870/14 од 19. марта 2015. године у целини укинуо и предмет вратио првостепеном суду на поновно суђење.

У поновном поступку, Основни суд у Нишу је донео пресуду П. 99/16 од 6. децембра 2016. године, којом је усвојио тужбени захтев тужиље за исплату разлике у новчаној накнади за случај незапослености, па је тужену обавезао да јој по том основу исплати укупан износ од 12.783 динара, са појединачно опредељеним месечним износима и затезном каматом почев од доспећа сваке појединачно извршене исплате.

У образложењу првостепене пресуде је, поред осталог, наведено, да је суд поступао по тужби и решењу Вишег суда у Нишу Гж. 2753/15 од 7. децембра 2015. године.

Одлучујући о жалби тужене, Виши суд у Нишу је донео оспорену пресуду Гж. 1746/17 од 29. маја 2018. године, којом је пресуду Основног суда у Нишу П. 99/16 од 6. децембра 2016. године укинуо и тужбу тужиље одбацио.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је жалба тужене благовремена, дозвољена и основана; да побијана пресуда садржи битну повреду одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 10) Закона о парничном поступку; да је првостепени суд утврдио да је тужиљи једним решењем признато право на новчану накнаду за случај незапослености у трајању у од девет месеци, а другим у трајању од шест месеци и шест дана; да је, након обављеног вештачења, првостепени суд утврдио да је тужени тужиљи исплаћивао мање износе новчане накнаде од оног који је био утврђен решењем, па је тужену обавезао да исплати разлику; да је тужена у жалби навела да је побијаном пресудом обухваћен исти период као из раније донете пресуде П. 870/14 од 19. марта 2015. године, која је приложена уз жалбу; да је Виши суд, након извршеног увида у приложену пресуду П. 870/14 од 19. марта 2015. године, закључио да су ови жалбени наводи основани, с обзиром на то да из приложене пресуде произлази да је тужени већ обавезан да за исти период тужиљи исплати исте износе; да је стога суд усвојио жалбу, те је побијану пресуду укинуо и тужбу тужиље одбацио, сагласно одредби члана 391. став 2. Закона о парничном поступку.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), који се примењивао у конкретном случају, прописано је: да суд током целог поступка по службеној дужности пази да ли је ствар правноснажно пресуђена и ако утврди да је парница покренута о захтеву о коме је већ правноснажно одлучено, одбациће тужбу (члан 359. став 2.); да битна повреда одредаба парничног поступка увек постоји ако је, поред осталог, одлучено о захтеву о коме је раније правноснажно пресуђено или о коме је раније закључено судско поравнање (члан 374. став 2. тачка 10)); да ако су у поступку пред

првостепеним судом учињене повреде одредаба из члана 374. став 2. тач. 2), 3), 5) и 10) овог закона, другостепени суд ће да укине првостепену пресуду и одбаца тужбу (члан 391. став 2.).

5. Уставни суд указује да се правом на правично суђење, зајемченим чланом 32. став 1. Устава, грађанима јемчи, пре свега, да ће поступак у коме се одлучује о њиховим правима и обавезама бити спроведен од стране независног и непристрасног суда, уз јавно расправљање, равноправно учешће у поступку и одлучивањем у разумном року, те применом и поштовањем прописаних правила поступка. Задатак Уставног суда је да испита да ли је у конкретном поступку од стране судова дошло до повреде или ускраћивања Уставом зајемчених гаранција права на правично суђење, те да ли је оспорени поступак у целини био правичан, у смислу наведене одредбе Устава.

Уставни суд и у овом уставносудском предмету констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе, уколико из разлога наведених у уставној жалби и приложених доказа, не произлази да је њихово закључивање у оспореним одлукама било очигледно произвољно, односно да судски поступак у целини није био правичан на начин како је то утврђено чланом 32. став 1. Устава.

У вези са наводима уставне жалбе којима се указује на повреду права на правично суђење, Уставни суд је констатовао да је оспореном другостепеном пресудом усвојен приговор пресуђене ствари, па је тужба подносиоцеке уставне жалбе по том основу одбачена, са образложењем да је реч о тужбеном захтеву о коме је већ одлучено пресудом П. 870/14 од 19. марта 2015. године.

Уставни суд подсећа на став Европског суда за људска права, према коме грешка у примени права или утврђивању чињеница начињена од стране националног суда, која је тако приметна да се може окарактерисати као „очигледна грешка“, може нарушити правичност поступка (видети пресуду Великог већа у предмету *Bochan йроїив Україне*, од 5. фебруара 2015. године, број представке 22251/08, став 62.).

Приговор пресуђене ствари (*res iudicata*), по схватању Уставног суда, подразумева идентитет предметног тужбеног захтева са тужбеним захтевом о коме је већ одлучено правноснажном пресудом. Закон о парничном поступку својим одредбама не уређује питање идентитета тужбеног захтева, али је у судској пракси прихваћено становиште да је за његово утврђивање потребно да постоји идентитет чињеничног и правног основа тужбеног захтева (видети Одлуку Уставног суда Уж-1582/2015 од 8. децембра 2016. године). С тим у вези, Уставни суд сматра да подносиоцека у уставној жалби основано указује на очигледну грешку Вишег суда у Нишу приликом утврђивања релевантне чињенице за одлучивање о истакнутом приговору пресуђене ствари, што је за последицу имало и очигледно погрешну примену меродавног процесног права. Наиме, Виши суд у Нишу је закључио да је приговор пресуђене ствари основан због постојања пресуде П. 870/14 од

19. марта 2015. године. Међутим, Уставни суд констатује да је реч о пресуди која је донета у истом предмету, а коју је исти другостепени суд укинуо решењем Гж. 2753/15 од 7. децембра 2015. године у целини, уз враћање предмета првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање. На описани начин, пресуда П. 870/14 од 19. марта 2015. године је трајно уклоњена из правног поретка. Поред наведеног, Уставни суд је мишљења да Виши суд у Нишу ову чињеницу није могао да превиди, будући да је у образложењу пресуде Основног суда у Нишу П. 99/16 од 6. децембра 2016. године, која је била предмет одлучивања у жалбеном поступку у коме је донета оспорена другостепена пресуда, изричито наведено да је првостепени суд поступао по решењу Вишег суда у Нишу Гж. 2753/15 од 7. децембра 2015. године.

Следом изложеног, Уставни суд је утврдио да је пресудом Вишег суда у Нишу Гж. 1746/17 од 29. маја 2018. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

Уставни суд додатно указује да описана грешка Вишег суда у Нишу, која је *prima facie* уочљива и има за последицу повреду Уставом зајемченог права, чини овај уставносудски предмет уставноправно значајним без обзира на висину потраживања у парничном поступку.

6. Уставни суд је оценио да су последице утврђене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем пресуде Вишег суда у Нишу Гж. 1746/17 од 29. маја 2018. године и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против пресуде Основног суда у Нишу П. 99/16 од 6. децембра 2016. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоце уставне жалбе о повреди начела и права из чл. 21, 36. и 69. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одредио начин отклањања штетних последица ове повреде права.

7. Што се тиче истакнуте повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, из навода уставне жалбе произлази да је предметни парнични поступак трајао четири године и три месеца, с тим да је у том периоду другостепени суд једном укинуо првостепену пресуду и предмет вратио на поновни поступак. Наведено трајање поступка, узимајући у обзир једно укидање првостепене пресуде, као и чињеницу да је поступак вођен пред две судске инстанце, по оцени Уставног суда, објективно се не може сматрати неразумно дугим, према критеријумима и стандардима усвојеним како у пракси Суда, тако и Европског суда за људска права. Стога ни наводи уставне жалбе не дају у довољној мери основа за тврдњу о учињеној повреди права на суђење у разумном року, па је Суд, применом члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио као очигледно неосновану, решавајући као другом делу тачке 1. изреке.



8. Одлучујући о захтеву подносиоце уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција. При томе, Уставни суд има у виду да је претходно одредио да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке.

9. У вези са захтевом подносиоце уставне жалбе за накнаду материјалне штете, Уставни суд оцењује да је овакав захтев преурањен, јер ће о жалби тужене бити поново одлучивано, те је овај захтев одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 4. изреке.

10. У погледу захтева за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

11. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9), члана 46. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8415/2018 од 27. јануара 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – ради накнаде нематеријалне штете)**

**Могућност испитивања првостепене пресуде у жалбеном поступку у делу који није добијан жалбом**

Грађански судски поступак у правном систему Републике Србије, поред осталог, карактерише процесно правило *reformatio in peius*, према коме за парничну странку која се жали одлука другостепеног суда не сме бити мање повољна од добијане првостепене одлуке, уколико се само та странка жалила (члан 395. ЗПП). Полазећи од тог правила, Уставни суд закључује да је Виши суд у Крагујевцу подносиоцу уставне жалбе повредио право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава тиме што је по његовој жалби против првостепене пресуде, којом је обавезан на исплату одређених износа накнаде нематеријалне штете, донео одлуку која је очигледно неповољнија за њега као јединог жалиоца у конкретной правној ствари. На тај начин је истовремено измењен и део првостепене пресуде који је

постао правноснажан – одбијајући део који подносилац уставне жалбе није оспорио поднетом жалбом, нити је имао правни интерес за изјављивање жалбе у том делу, што је у супротности са процесним правилом по коме жалба спречава наступање правноснажности првостепене одлуке само у делу који се побија жалбом (члан 367. став 2. ЗПП). Стога је Суд уставну жалбу усвојио и, као облик правичног задовољења подносиоца уставне жалбе, одредио да се штетне последице утврђене повреде права отклоне поништајем оспорене другостепене пресуде и поновним одлучивањем Вишег суда у Крагујевцу о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против првостепене пресуде Основног суда у Крагујевцу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Предшколске установе „Н.“ и утврђује да је пресудом Вишег суда у Крагујевцу Гж. 249/17 од 8. августа 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Крагујевцу Гж. 249/17 од 8. августа 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Крагујевцу П. 8460/16 од 25. октобра 2016. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Предшколска установа „Н.“, са седиштем у Крагујевцу, поднела је Уставном суду, 10. октобра 2018. године, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Крагујевцу Гж. 249/17 од 8. августа 2018. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да је, приликом доношења оспорене другостепене пресуде, Виши суд у Крагујевцу занемарио то што је жалбу изјавио само подносилац, због чега првостепену пресуду није могао да укине у непобијаном делу, тачније, да је испитује и у делу који је постао правноснажан.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорени акт.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца

уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, након извршеног увида у списе парничног предмета Основног суда у Крагујевцу П. 8460/16, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Малолетни Н. Г. из Крагујевца је 20. децембра 2013. године, у својству тужиоца, поднео Основном суду у Крагујевцу тужбу против Предшколске установе „Н., овде подносиоца уставне жалбе, и Града Крагујевца, ради накнаде нематеријалне штете.

Пресудом Основног суда у Крагујевцу П. 2903/14 од 25. септембра 2015. године обавезана је првотужена да малолетном тужиоцу, на име накнаде нематеријалне штете, исплати по 150.000 динара за претрпљене физичке болове и за претрпљени страх (став први изреке), док је тужбени захтев у односу на друготуженог одбијен као неоснован (став други изреке); ставом трећим изреке обавезана је првотужена да малолетном тужиоцу накнади трошкове парничног поступка.

Одлучујући о жалби првотужене, Виши суд у Крагујевцу је донео решење Гж. 52/16 од 28. марта 2016. године, којим је укинуо наведену првостепену пресуду у првом и трећем ставу изреке, те је предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак и одлучивање.

Основни суд у Крагујевцу је у поновном поступку донео пресуду П. 8460/16 од 25. октобра 2016. године, којом је делимично усвојио тужбени захтев малолетног тужиоца, па је тужену обавезао да му на име претрпљених физичких болова исплати износ од 95.000 динара, а на име претрпљеног страха износ од 100.000 динара, са затезном каматом од дана првостепеног пресуђења до коначне исплате (став 1. изреке), док је ставу 2. изреке одбијен тужбени захтев за исплату преко досуђених до тражених износа накнаде нематеријалне штете, и то за претрпљене физичке болове још 55.000 динара и на име страха још 50.000 динара, а ставом 3. изреке тужена је обавезана да малолетном тужиоцу накнади трошкове парничног поступка.

Тужена је 7. децембра 2016. године изјавила жалбу против ст. 1. и 3. изреке наведене првостепене пресуде. Малолетни тужилац није подносио жалбу, као ни одговор на жалбу тужене.

Виши суд у Крагујевцу, као надлежан другостепени суд, отворио је расправу, у оквиру које је одржано једно рочиште (8. августа 2018. године). Након одбијања предлога тужене да се у доказном поступку саслуша малолетни тужилац у својству парничне странке, као и неколико малолетних сведока, поступајуће веће Вишег суда у Крагујевцу је закључило расправу пред другостепеним судом.

Оспореном пресудом Вишег суда у Крагујевцу Гж. 249/17 од 8. августа 2018. године укинута је пресуда Основног суда у Крагујевцу П. 8460/16 од 25. октобра 2016. године (став 1. изреке), па је о захтевима странака одлучено тако што је тужена обавезана да малолетном тужиоцу за претрпљене физичке болове и за претрпљени страх исплати по 120.250 динара, са затезном каматом почев од дана првостепеног пресуђења до коначне исплате (став

2. изреке), док је у ставу 3. изреке одбијен тужбени захтев за исплату, преко досуђених до тражених износа, за оба вида нематеријалне штете још по 29.750 динара, а ставом 3. изреке обавезана је тужена да малолетном тужиоцу накнади све трошкове парничног поступка.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 367. став 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС, 55/14 и 87/18) (у даљем тексту: ЗПП), који се у конкретном случају примењивао, прописано је да благовремено изјављена жалба спречава да пресуда постане правноснажна у делу који се побија жалбом. Одредбама члана 387. ЗПП прописано је: да другостепени суд може у седници већа или на основу одржане расправе да – 1) одбаци жалбу као неблаговремену, непотпуну или као недозвољену, 2) одбије жалбу као неосновану и потврди првостепену пресуду, 3) укине пресуду и упути предмет првостепеном суду на поновно суђење, 4) укине првостепену пресуду и одбаци тужбу, 5) преиначи првостепену пресуду и одлучи о захтевима странака, б) усвоји жалбу, укине пресуду и одлучи о захтевима странака (став 1.); да у случају да је првостепена пресуда већ једанпут била укинута, другостепени суд не може да укине пресуду и упути предмет првостепеном суду на поновно суђење (став 3.); да другостепени суд није везан предлогом из жалбе како треба да одлучи (став 4.). Одредбом члана 395. ЗПП је прописано да другостепени суд не може да преиначи пресуду на штету странке која се жалила, ако је само она изјавила жалбу.

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је констатовао да се њима искључиво указује на то да Виши суд у Крагујевцу, у поступку по жалби коју је изјавио само подносилац уставне жалбе, не и тужилачка страна, није могао да испитује првостепену пресуду у делу који није побијан жалбом.

Према ставу Европског суда за људска права, правичност суђења остварује се кроз искључење произвољности у поступању и одлучивању од стране редовних судова, што подразумева обавезу тих судова да се придржавају утврђених процесних правила током поступка. Европски суд је у пресуди *Sotiris u Nikos Koutras Attee ipoyiv Грчке*, од 16. новембра 2000. године, број представке 39442/98, поред осталог, истакао да странке увек имају право да очекују да ће се постојећа правила применити на њихов случај. По схватању Уставног суда, изнети став подразумева да се странкама у поступку тако омогућава да своје понашање ускладе са постојећим процесним правилима, у ком случају на њиховој страни постоји и легитимно очекивање да ће се на њихов случај постојећа правила заиста и применити. Европски суд, такође, има изражен став да грешка у примени права или утврђивању чињеница, која је тако приметна да се може окарактерисати као „очигледна“, може *a priori* нарушити правичност поступка (видети пресуду Великог

већа *Vochan против Украјине*, од 5. фебруара 2015. године, број представке 22251/08, став 62.).

Уставни суд констатује да грађански судски поступак у правном систему Републике Србије, поред осталог, карактерише процесно правило *reformatio in peius*, према коме за парничну странку која се жали одлука другостепеног суда не сме бити мање повољна од побијане првостепене одлуке, уколико се само та странка жалила (члан 395. ЗПП). Наведено правило једнако важи без обзира на то да ли се другостепена одлука доноси у седници већа или на основу одржане расправе. Полазећи од тога, Уставни суд закључује да је Виши суд у Крагујевцу подносиоцу уставне жалбе повредио право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава тиме што је по његовој жалби против првостепене пресуде, којом је обавезан на исплату одређених износа накнаде нематеријалне штете, донео одлуку која је очигледно неповољнија за њега као јединог жалиоца у конкретној правној ствари. Такође, по схватању Суда, на тај начин је истовремено измењен и део првостепене пресуде који је постао правноснажан – одбијајући део првостепене пресуде који подносилац уставне жалбе није оспорио поднетом жалбом, нити је имао правни интерес за изјављивање жалбе у том делу, што је у супротности са процесним правилом по коме жалба спречава наступање правноснажности првостепене одлуке само у делу који се побија жалбом (члан 367. став 2. ЗПП).

Стога је Суд, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити само поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Виши суд у Крагујевцу донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Крагујевцу П. 8460/16 од 25. октобра 2016. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе о повреди права из члана 36. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одредио начин отклањања штетних последица повреде права.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-11484/2018 од 27. јануара 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак – извршење на основу веродостојне исправе,  
ради намирења новчаног потраживања)**

**Утврђивање постојања достављеног поднеска странке у извршном поступку**

Подносилац уставне жалбе, као извршни поверилац, у поступку по приговору, учинио је све што је у његовој процесној могућности да докаже да је он, у остављеном року, поступио по закључку извршног суда и предметни поднесак са траженим изјашњењем поднео суду преко поште препорученом поштиљком, 15. новембра 2017. године. У вези са наводи-ма извршног суда да је увидом у списе предмета утврђено да предметни поднесак не постоји у спису предмета са пријемном печатом суда, Уставни суд оцењује да то не значи да суд није примио предметни поднесак подносиоца, односно препоручену поштиљку. У складу са релевантним одредбама Судског пословника, судови морају да имају доказ о пријему писмена, а уколико је писмено послато суду преко поште суд је дужан да уз писмено задржи поштанску коверту на којој се налази број препоручене поштиљке и да води евиденцију о писменима. У случају да је извршни суд примио писмено – предметни поднесак са изјашњењем, али да поднесак није уложен у омот списка конкретного предмета, штетне последице таквог пропуста не може да сноси подносилац уставне жалбе. У овој процесној ситуацији, а циљу отклањања било какве недоумице у погледу постојања разлога за обуставу извршног поступка, веће извршног суда могло је да користи процесну могућност из члана 382. став 2. Закона о парничном поступку из 2011. године и затражити да судија појединац спроведе одговарајуће радње провере.

Стога је оспореним решењем Привредног суда у Новом Саду ИП-В(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године повређено право подносиоца на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, а штетне последице повреде наведеног уставног права отклањају се поништајем оспореног решења и одређивањем да тај суд донесе нову одлуку о приговору који је подносилац уставне жалбе поднео против првостепеног решења донетог у предметном извршном поступку.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба „Н.“ а.д. Нови Сад и утврђује да је решењем Привредног суда у Новом Саду ИПВ(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Привредног суда у Новом Саду ИПВ(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о приговору који је поднет против решења Привредног суда у Новом Саду Ив. 392/11 од 26. децембра 2017. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. „Н.“ а.д. Нови Сад поднео је Уставном суду, 29. марта 2018. године, преко пуномоћника Ј. К. из Новог Сада, уставну жалбу против решења

Привредног суда у Новом Саду ИПВ(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године, због повреде права на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је подносилац био извршни поверилац у извршном поступку у којем је донето оспорено правноснажно решење о обустави извршног поступка; да је оспорено правноснажно решење донето са образложењем да подносилац није, у остављеном року, поступио по закључку суда за даљи ток поступка; да је подносилац уставне жалбе, супротно тврдњи суда, у остављеном року, поступио по закључку суда поднеском који је поднет извршном суду преко поште препорученом поштиљком; да је подносилац у поступку о приговору против решења о обустави извршног поступка доставио доказе да је поступио по закључку суда – сам поднесак о изјашњењу и извод из књиге поште; да се у изводу из књиге поште види заводни број поднеска, а да је на предметном поднеску уписан тај исти заводни број, те да је овај начин јасно и недвосмислено утврђена веза између поднеска који је послат и доказа да је овај поднесак послат преко поште препорученом поштиљком (број нм 047120/из-до/016438, број препоручене поштиљке АА000340608РС); да се на порталу судова Министарства правде – ток предмета, налази регистрован пријем овог поднеска у предмету Привредног суда у Београду И. 669/16, као и да је подносилац упутио потражницу којом је утврђено да је поштиљка уредно примљена од стране извршног суда дана 20. новембра 2017. године, истог дана када је на порталу констатован пријем; дакле извршни суд није водио рачуна ни о чињеници да је да је спорни поднесак електронски евидентиран, већ само о чињеници да исти није улепљен у списе предмета; да странка у поступку не сме да трпи штетне последице због грешке у раду запослених.

Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права и поништи оспорено другостепено решење извршног суда.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у приложену документацију и на основу навода уставне жалбе, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском поступку:

Извршни поверилац „Н.“ а.д. Нови Сад, овде подносилац уставне жалбе, поднео је предлог за извршење, на основу веродостојне исправе, Привредном суду у Новом Саду против извршног дужника П. д.о.о. Обреновац, ради

намирење новчаног потраживања. Привредни суд у Новом Саду је решењем Ив. 392/11 од 20. јануара 2011. године одредио предложено извршење.

Предмет је уступљен Привредном суду у Београду ради спровођења извршења пописа, процене и продаје покретних ствари. Пред тим судом предмет је формиран под бројем И. 669/16.

Привредни суд у Новом Саду је решењем Ив. 392/11 од 26. децембра 2017. године обуставио извршни поступак, са образложењем да подносилац уставне жалбе, у остављеном року, није поступио по закључку суда о даљем току поступка.

Подносилац уставне жалбе је поднео приговор против наведеног решења о обустави извршног поступка у којем је навео да је, у остављеном року, поступио по закључку суда, подношењем поднеска о изјашњењу суду преко поште препорученом пошиљком. Уз приговор је као доказ приложио копију поднеска од 15. новембра 2017. године под заводним бројем 047120/из-до/016438 и копију извода из књиге поште од 15. новембра 2017. године са бројем препоручене пошिल्ке АА000340608РС и шифром нм 047120/из-до/016438.

Привредни суд у Новом Саду је оспореним решењем ИПВ(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године одбио као неоснован приговор подносиоца и потврдио првостепено решење. У образложењу оспореног другостепеног решења је, између осталог, наведено да је увидом у списе предмета утврђено да предметни поднесак не постоји у списе предмета са пријемном печатом Привредног суда у Београду, а из извода из књиге поште од 15. новембра 2017. године не може да се утврди о ком поднеску је реч, односно не види се број предмета, већ број дописа.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 10. Закон о извршењу и обезбеђењу из 2011. године („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13-Одлука УС, 55/14 и 139/14), који се примењивао у конкретном случају, било је прописано да се у поступку извршења и обезбеђења сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није другачије одређено.

Одредбама Закона о парничном о поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС, 74/13-Одлука УС и 55/14), који је важио у време доношења оспореног решења и који се сходно примењивао на предметни извршни поступак, прописано је да се дан подношења поднеска упућеног суду преко поште препорученом пошиљком сматра као дан подношења суду (члан 104. став 2.); да другостепени суд може, по потреби, од првостепеног суда да прибави извештај о повредама одредаба поступка и да затражи да се ради утврђивања тих повреда спроведу провере (члан 382. став 2.).



Одредбама Судског пословника („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15-испр, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18 и 78/18), прописано је да уколико је писмено послато суду преко поште суд је дужан да на примљено писмено стави забелешку о пријему писмена (штамбиль број 22) и уз писмено задржи поштанску коверту, односно омот ако је достављено на други начин (члан 154. став 3.); да писмена која се односе на предмете у току здружују се с тим предметима (члан 170. став 1.); да се писмена улажу у омот списа и лепе редом којим су уведена у попис списа тако да писмено ранијег датума буде изнад писмена каснијег датума (члан 171. став 1.); да уписнике и помоћне књиге води писарница одвојено за сваку врсту предмета (члан 245. став 1.); да се писмена у уписнике заводе хронолошким редом и на исти начин воде се и помоћне књиге, ако овим пословником није друкчије одређено (члан 247. став 1.).

5. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на правично суђење, Уставни суд пре свега наглашава да је правилну примену меродавног права надлежан да цени инстанциони (виши) суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Уставни суд није надлежан да оцењује правилност чињеничних и правних закључака редовних судова, осим у случају када је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна, односно арбитрерна на штету подносиоца уставне жалбе, што може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Стога је Уставни суд, у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од конкретних околности случаја и утемељености изнетих уставноправних разлога, надлежан да цени повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене материјалног односно процесног права.

Уставни суд најпре указује да се уставном жалбом оспорава правноснажно решење извршног суда о обустави извршног поступка које је донето са образложењем да подносилац, као извршни поверилац, није, у остављеном року, поступио по закључку извршног суда о даљем току поступка. У уставној жалби се истиче да је подносилац поступио, у остављеном року, по закључку суда, тако што је предметни поднесак поднео суду преко поште препорученом пошљицом, 15. новембра 2017. године. Подносилац је наведену тврдњу истакао и у приговору против првостепеног решења о обустави извршног поступка и уз приговор је приложио копију поднеска од 15. новембра 2017. године под заводним број нм 047120/из-до/016438 и извод из књиге поште од 15. новембра 2017. године са бројем препоручене пошљике АА000340608РС и шифром -нм 047120/из-до/016438.

Уставни суд оцењује да је подносилац уставне жалбе, као извршни поверилац, у поступку о приговору, учинио све што је у његовој процесној могућности да докаже да је он, у остављеном року, поступио по закључку суда, тако што је предметни поднесак о изјашњењу поднео суду преко поште препорученом пошљицом, 15. новембра 2017. године. Он је уз приговор доставио копију извода из књиге поште од 15. новембра 2017. године

из које се види број препоручене пошиљке (AA000340608PC), прималац препоручене пошиљке (Привредни суд у Београду), као и број шифре (нм 047120/из-до/016438) који представља заводни број предметног поднеска о изјашњењу, чија је копија са тим заводним бројем, такође, приложена уз приговор.

У вези са правним становиштем извршног суда да је увидом у списе предмета утврђено да предметни поднесак о изјашњењу не постоји у списе предмета са пријемном печатом суда, Уставни суд оцењује да наведено само по себи не значи да извршни суд није примио предметни поднесак подносиоца о изјашњењу, односно препоручену пошиљку. Уставни суд указује да у складу са релевантним одредбама Судског пословника судови морају да имају доказ о пријему писмена, да уколико је писмено послато суду преко поште суд је дужан и уз писмено задржи поштанску коверту на којој се налази број препоручене пошиљке и да води евиденцију о писменима. У случају да је извршни суд примио писмено – предметни поднесак о изјашњењу, али да такав поднесак није уложен у омот списка конкретног предмета, онда штетне последице таквог пропуста не може да сноси подносилац уставне жалбе. Уставни суд указује на општи правни став Европског суда за људска права, који прихвата и Уставни суд, да последице било које грешке коју је учинио суд мора да сноси држава и да се пропусти не смеју исправљати на штету појединаца (вид. пресуду у предмету *Radchikov против Русије*, број представке 65582/01, од 24. маја 2007. године, став 50.). Управо у овој процесној ситуацији, а циљу отклањања било какве недоумице у погледу постојања разлога за обуставу извршног поступка, веће извршног суда је могло да користи процесну могућност, у смислу члана 382. став 2. Закона о парничном поступку из 2011. године, да затражи да судија појединац спроведе одговарајуће радње провере.

Полазећи од свега изложеног, сагласно одредби члана 89. 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), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је решењем Привредног суда у Новом Саду ИПВ(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године повређено право подносиоца на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспореног решења Привредног суда у Новом Саду ИПВ(Ив). 52/18 од 5. фебруара 2018. године и одређивањем да тај суд донесе нову одлуку о приговору који је подносилац уставне жалбе поднео против првостепеног решења. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак – извршење на основу веродостојне исправе,  
ради новчаног потраживања)**

Да ли је потврда о конверзији штедног улога у обвезнице доказ о постојању потраживања; да ли је трогодишње трајање парничног поступка неразумно дуго, очигледно неоснована уставна жалба у једном делу

Другостепени суд није дао јасне, прецизне и логичне закључке, засноване на уставноправно прихватљивој примени меродавног права, када је прихватио оцену првостепеног суда да само девизна књижица представља доказ о постојању дуга тужене, а да потврда банке о извршеној регистрацији представља искључиво доказ о регистрацији обвезница на рачуну хартија од вредности. Наведено становиште би имало дејство да се ради о банкарским новчаним депозитима где је чланом 1044. Закона о облигационим односима прописано да штедна књижица служи као доказ о потраживању које постоји између улагача и банке, док према Закону о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана, која је претворена у орочени депозит код овлашћених банака и постала јавни дуг СРЈ, односно обавеза Републике Србије и Републике Црне Горе – сразмерно висини девизне штедне грађана чије је пребивалиште на територији тих република, по извршеној конверзији штедног улога и његовом евидентирању у штедној књижици банка издаје потврду о извршеној конверзији и региструје обвезнице на рачуну хартија од вредности у Централном регистру хартија, те је становиште суда изражено у оспореној пресуди засновано на произвољном правном закључивању, на штету подносиоце уставне жалбе. Стога је оспореном пресудом подносиоце уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, а штетне последице утврђене повреде овог уставног права могу се отклонити поништајем оспорене пресуде Вишег суда у Прокупљу и поновним одлучивањем о жалби тужиље – овде подносиоце уставне жалбе изјављеној против првостепене пресуде Основног суда у Прокупљу

Трајање парничног поступка од три године објективно се не може сматрати неразумно дугим, па је у делу у коме је истакнута повреда права на суђење у разумном року уставна жалба одбачена као очигледно неоснована.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. 3. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужиље изјављеној против пресуде Основног суда у Прокупљу П. 3485/15 од 18. јануара 2016. године.

3. Одбацује се уставна жалба С. 3. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, у парничном поступку који се водио пред Основним судом у Прокупљу у предмету П. 3485/15.

### Образложење

1. С. 3. из Прокупља поднела је Уставном суду, 12. октобра 2018. године, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије, као и због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, у парничном поступку који се водио пред Основним судом у Прокупљу у предмету П. 3485/15, као и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. С обзиром на то да се одредба члана 32. став 1. Устава садржински не разликује од одредбе члана 6. Европске конвенције, Уставни суд је постојање повреде права ценио у односу на наведену одредбу Устава.

Подноситељка је у уставној жалби, поред осталог, навела: да је власник хартије од вредности на име чији је емитент Република Србија; да издавалац хартије од вредности, Република Србија, није исплатила доспеле рате односно ануитете, те да је тужиља поднела предлог за извршење на основу веродостојне исправе; решењем о извршењу Основног суда у Прокупљу Ив. 282/15 од 26. јуна 2015. године, дозвољено је предложено извршење; да је на основу захтева извршног дужника за отклањање неправилности, решењем Основног суда у Прокупљу Ив. 282/15 од 21. јула 2015. године стављено ван снаге наведено решење о извршењу и да је поступак даље настављен по правилима парничног поступка као по приговору против платног налога; да је предмет парничног поступка исплата дуга по хартији од вредности на име; да је даном издавања хартије од вредности настао облигациони однос између власника хартије о вредности (тужиље) и емитента односно дужника (туженог); да је у конкретном случају ирелевантна примена Закона о регулisaњу јавног дуга СРЈ, јер се на односе државе и грађана по основу издате хартије од вредности примењују одредбе Закона о облигационим односима; да су тужиљи у складу са чланом 5. наведеног Закона о регулisaњу јавног дуга СРЈ емитоване обвезнице које гласе на име, које су преносиве и исплаћују се у еврима или на захтев власника у динарима, те да су наведене обвезнице након издавања реемитоване у обвезнице Републике Србије и издата потврда о регистрацији истих на власничком рачуну у Централном регистру хартија од вредности, те да је неприхватљиво становиште суда да је тужиља као доказ о постојању дуга морала да достави штедну књижицу. Предложила је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену пресуду.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе предмета Основног суда у Прокупљу П. 3485/15 и документацију достављену уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Извршни поверилац, овде подносиоца уставне жалбе поднела је Основном суду у Прокупљу, 25. јуна 2015. године, предлог за извршење на основу веродостојне исправе (потврде емитента о конверзији девизне штедње у обвезнице Републике Србије-хартије од вредности) против извршног дужника Републике Србије.

Основни суд у Прокупљу је решењем Ив. 282/15 од 26. јуна 2015. године дозволио предложено извршење.

Поступајући по захтеву извршног дужника за отклањање неправилности од 16. јула 2015. године, Основни суд у Прокупљу је решењем Ив. 282/15 од 21. јула 2015. године усвојио приговор извршног дужника и ставио ван снаге решење истог суда Ив. 252/15 од 26. јуна 2015. године у делу у коме је одређено извршење и одредио да се поступак настави као приговор против платног налога, а списе предмета доставио парничном одељењу истог суда на даљи поступак.

Након три одржана рочишта, Основни суд у Прокупљу донео је пресуду П. 3485/15 од 18. јануара 2016. године којом је, у ставу првом изреке, одбијен као неоснован тужбени захтев тужиље, овде подносиоца уставне жалбе којим је тражила да суд обавезе тужену Републику Србију да јој на име главног дуга исплати износ од 769 евра, у динарској противвредности по најповољнијем курсу по коме пословне банке откупљују ефективну валуту на дан испуњења и у месту испуњења са каматом утврђеном по стопи коју утврђује Европска централна банка за евро почев од 9. јуна 2014. године и износ од 846 евра, у динарској противвредности по најповољнијем курсу по коме пословне банке откупљују ефективну валуту на дан испуњења и у месту испуњења са каматом утврђеном по стопи коју утврђује Европска централна банка за евро почев од 9. јуна 2015. године до исплате; ставом другим изреке је одлучено да свака странка сноси своје трошкове поступка.

Оспореном пресудом Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године одбијена је као неоснована жалба тужиље, овде подносиоца

уставне жалбе и потврђена пресуда Основног суда у Прокупљу П. 3485/15 од 18. јануара 2016. године. Из образложења наведене пресуде произлази: да је тужила као извршни поверилац 25. јуна 2015. године, Основном суду у Прокупљу поднела предлог за извршење на основу веродостојне исправе, против тужене, као извршног дужника, ради наплате дуга у износу од 769 евра и 846 евра, у динарској противвредности са каматом коју прописује Европска централна банка за евро; да је Основни суд у Прокупљу дозволио предложено извршење, решењем Ив. 282/15 од 26. јуна 2015. године, на које решење је тужена као извршни дужник изјавила приговор; да је решењем Основног суда у Прокупљу Ив. 252/15 од 21. јула 2015. године усвојен приговор извршног дужника, стављено ван снаге решење о извршењу и укинута све спроведене радње након чега је поступак настављен по правилима парничног поступка као по приговору против платног налога. У току поступка је утврђено: да је тужиљи издата потврда о конверзији штедне у обвезнице Републике Србије и њиховој регистрацији на рачуну хартија од вредности у складу са Законом о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана, од 23. септембра 2002. године са бројем рачуна обвезнице 400-000016894; да је, према наведеној потврди, Република Србија емитовала обвезнице у вредности од 6.972 евра са датумом емисије 19. август 2002. године и крајњим роком доспећа истих 31. маја 2016. године, с тим што је као овлашћена банка наведена П. банка, а на дан емисије наведене потврде стара девизна штедна износила је 5.807,30 ера и да на наведеној потврди стоји назнака да иста служи као доказ о регистрацији обвезница на рачуну хартија од вредности у Централном регистру хартија од вредности и за остваривање права из члана 14. наведеног Закона.

Другостепени суд је, применом одредби Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02), нашао да је тужбени захтев тужиље неоснован имајући у виду да потврда о извршеној конверзији не представља доказ о постојању дуга тужене, већ доказ да је само извршена регистрација обвезница на рачуну хартија од вредности, те да је тужила исту могла да користи за остваривање права из члана 14. наведеног закона, а да је као доказ о постојању дуга морала доставити штедну књижицу. Оспореном пресудом је наведено да тужила право на исплату новчаних износа из потврда у роковима из истих може остваривати по основу рачуна отвореног у Централном регистру и на основу девизне књижице, односно на основу обвезница које су јој издате приликом конверзије.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду уставном жалбом указује, сваком се јемчи право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

Законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије (у даљем тексту: „СРЈ“) по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, др. 36/02, 80/04 и 101/05) прописано је: да се овим законом уређују

услови и начин регулисања обавеза по основу девизне штедње грађана из члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/99 и 53/01) која је, у складу са чланом 4. Закона, претворена у орочени депозит код овлашћених банка и постала јавни дуг Савезне Републике Југославије (члан 1.); да ће ради регулисања јавног дуга СРЈ који је постао дуг Републике Србије и Републике Црне Горе, Република Србија и Република Црна Гора, у складу са одредбама овог закона, емитовати обвезнице, које гласе на евро, да се обвезнице из става 1. овог члана емитују у нематеријалном облику, без купона, појединачно за сваку годину и региструју код Народне банке Југославије – Завода за обрачун и плаћања Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности, да обвезнице из става 1. овог члана гласе на име и преносиве су, а исплаћују се у еврима или, на захтев власника тих обвезница – у динарима и да основне елементе обвезнице, износ емисије, као и услове дистрибуције и наплате обвезница, прописују владе Републике Србије и Републике Црне Горе (члан 5.); да се обвезницама из члана 5. овог закона регулишу обавезе према девизним штедишама утврђене у смислу члана 4. тог закона, осим обавеза које су извршене до дана емисије обвезница из члана 5. овог закона, да се обавезе према девизним штедишама утврђене у смислу члана 4. овог закона регулишу на дан емисије обвезница из става 1. овог члана – конверзијом штедних улога грађана у обвезнице и да прописима из члана 5. став 4. овог закона, владе Републике Србије и Републике Црне Горе утврђују рок доспећа обвезница којима се регулишу обавезе које доспевају у 2002. години, а нису измирене до дана емисије обвезница из тог члана (члан 6.); да се вредност извршене конверзије штедних улога грађана у обвезнице евидентира у штедним књижицама и региструје у Централном регистру – на рачуну хартија од вредности, а девизном штедиши се о томе уручује потврда, да на основу рачуна отвореног у Централном регистру, девизни штедиша остварује права из обвезница – исплату у роковима из овог закона, пренос власништва, трговину и друга права и да девизна књижица из става 1. овог члана служи девизном штедиши као доказ да је његов штедни улог конвертован у обвезнице (члан 7); да ближе услове и начин вршења конверзије штедних улога грађана у обвезнице у смислу овог закона, начин њиховог књиговодственог евидентирања, као и начин регистрације обвезница у Централном регистру, прописује Народна банка Југославије (члан 9.); да иницијални власник обвезница из члана 5. овог закона може те обвезнице користити пре рока доспећа, и то за плаћање трошкова лечења, за набавку лекова, за плаћање трошкова сахране и у другим случајевима – до износа стварних трошкова, под условима и до износа које пропишу републичке владе и да се иницијалним власником из става 1. овог члана сматра девизни штедиша чије је штедња конвертована у обвезнице у смислу члана 6. став 2. овог закона (члан 14.).

На основу члана 9. Закона о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02), гувернер Народне банке Југославије донео је Одлуку о ближим условима и начину вршења

конверзије штедних улога грађана у обвезнице Републике Србије и Републике Црне Горе („Службени лист СРЈ“, бр. 44/02), којом је прописано: да се овом одлуком утврђују ближи услови и начин вршења конверзије штедних улога грађана у обвезнице Републике Србије и Републике Црне Горе које ће се емитовати ради регулисања дуга Републике Србије и Републике Црне Горе из члана 3. Закона о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана, начин књиговодственог евидентирања тих обвезница, као и начин њихове регистрације код Народне банке Југославије – Завода за обрачун и плаћања – Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности (тачка 1.); да конверзију девизне штедне из става 1. ове тачке обављају банке из члана 8. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, 59/98, 44/99 и 53/01), банке које су услед статусних промена постале правни следбеници тих банака, као и банке које, у складу са прописима којима се уређују санација, стечај и ликвидација банака, преузимају послове у вези са исплатом девизне штедне грађана положене код овлашћених банака из тог члана над којима је покренут поступак стечаја или ликвидације (тачка 2. став 2.); да податке о обрачуну конверзије девизне штедне у обвезнице – банке из тачке 2. став 2. ове одлуке достављају Народној банци Југославије (тачка 5.); да банке из тачке 2. става 2. ове одлуке, износ девизне штедне конвертован у обвезнице у смислу ове одлуке евидентирају девизним штедишама у девизној штедној књижици, односно на девизном рачуну – након усклађивања стања девизне штедне на девизној штедној књижици, односно девизном рачуну са стањем у својој евиденцији, да о извршеној конверзији из става 1. ове тачке банке из тог става издају девизним штедишама потврде – на обрасцу који је приложен уз ову одлуку и њен је саставни део, да ако се при евидентирању конверзије, девизном штедиши истовремено исплаћују и доспеле обвезнице – банка је дужна да податке о тим исплатама наведе у потврди из става 2. тачке ове одлуке (став 6. тачка 1, 2. и 3.); да приликом конверзије, банка девизном штедиши отвара рачун хартија од вредности – као подрачун свог рачуна хартија од вредности који се води у Централном регистру, и то тако што му у оквиру шифре банке додељује број подрачуна и уписује га у потврду из тачке 6. ове одлуке, а истовремено, банка податке из те потврде електронски преноси Централном регистру – према спецификацији за размену података (став 7.).

Чланом 1044. Закона о облигационим односима (“Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и “Службени лист СРЈ”, бр. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99 и 44/99)) је прописано да се у штедну књижицу уносе све уплате и подизања новца, да су уписи у књижицу потврђени печатом банке и потписом овлашћеног лица доказ о уплатама односно подизањима у односима између банке и улагача и да је супротан споразум ништав.

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд, пре свега, наглашава да није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су редовни судови протумачили позитивно-правне прописе, сем уколико одлуке тих судова повређују или ускраћују уставна права. То ће бити случај



када одлука редовног суда крши уставна права, тј. уколико је редовни суд погрешно протумачио или применио неко уставно право, или занемарио то право, ако је примена закона била очигледно произвољна, уколико је дошло до повреде процесних права, или уколико утврђено чињенично стање указује на повреду Устава. Такође, Уставни суд наглашава да је ван његове надлежности да процењује квалитет закључака редовних судова, уколико се ова оцена не чини *prima facie* произвољном, али да његов задатак јесте да оцени да ли су редовни судови применили одредбе закона произвољно или не. Полазећи од тога, Уставни суд указује да је потребно испитати да ли је оспореним појединачним актом повређено или ускраћено наведено уставно право подносиоца.

Одлучујући о уставној жалби изјављеној против пресуде Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године због повреде права из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд закључује да подносиатељка сматра да је у конкретном случају неприхватљиво становиште изражено у оспореној пресуди да потврда о конверзији штедног улога у обвезнице не представља доказ о постојању потраживања.

Полазећи од одредби Закона о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана, Уставни суд налази да су истим уређени услови и начин регулисања обавеза по основу девизне штедне грађана из члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана која је у складу са чланом 4. Закона претворена у орочени депозит код овлашћених банака и постала јавни дуг СРЈ. Наведеним законом је у члану 4. утврђена динамика извршења обавеза према девизним штедишама, тако да последња рата доспева за исплату 31. маја 2016. године. Ради регулисања јавног дуга емитоване су обвезнице које гласе на евро, а према члану 5. став 1. овог закона. Обвезнице су регистроване код Народне банке Југославије – Централног регистра хартија од вредности. Према члану 7. истог закона предвиђено је да се вредност извршене конверзије штедних улога грађана у обвезнице евидентира у штедним књижицама и региструје у Централном регистру на рачуну хартија од вредности, а да се девизном штедиши о томе уручује потврда. На основу рачуна отвореног у Централном регистру, девизни штедиша остварује права из обвезница и све то у роковима из Закона, пренос власништва, трговину и друга права, док девизна књижица служи девизном штедиши као доказ да је његов штедни улог конвертован у обвезнице.

Према налажењу Уставног суда, Одлука о ближим условима и начину вршења конверзије штедних улога грађана у обвезнице Републике Србије и Републике Црне Горе, управо је донета на основу члана 9. Закона о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана, те да је истом у тачки 6. став 1. утврђено да банке износ девизне штедне конвертован у обвезнице у смислу ове одлуке евидентирају девизним штедишама у девизној књижици, односно на девизном рачуну – након усклађивања стања девизне штедне на девизној штедној књижици, односно девизном рачуну са стањем у својој евиденцији. Наведеном Одлуком је у ставу 2. тачке 6. утврђено да о извршеној конверзији банке издају девизним штедишама потврде - на

обрасцу који је приложен уз ову одлуку и њен је саставни део. Такође је, тачком 7. Одлуке утврђено да приликом конверзије банка девизном штедиши отвара рачун хартија од вредности – као подрачун свог рачуна хартија од вредности који се води у Централном регистру, и то тако што му у оквиру шифре банке додељује број подрачуна и уписује га у потврду из тачке 6. ове одлуке и истовремено податке из те потврде банка електронски преноси Централном регистру – према спецификацији за размену података.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да другостепени суд није дао јасне, прецизне и логичне закључке, засноване на уставноправно прихватљивој примени меродавног права, због чега је прихватио оцену првостепеног суда да само девизна књижица представља доказ о постојању дуга тужене, а да потврда о извршеној регистрацији банке искључиво представља доказ о извршеној регистрацији обвезница на рачуну хартија од вредности. Ово посебно из разлога што Закон о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана и Одлука о ближим условима и начину вршења конверзије штедних улога грађана у обвезнице Републике Србије и Републике Црне Горе предвиђају да банка по извршеном срањењу девизне штедне на девизној штедној књижици, односно девизом рачуну и евиденцији саме банке девизном штедиши издаје потврду о извршеној конверзији. Наведено становиште у оспореној пресуди би имало дејство да се ради о банкарским новчаним депозитима где је чланом 1044. Закона о облигационим односима прописано да штедна књижица служи као доказ о потраживању које постоји између улагача и банке, док према Закону о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедне грађана, која је претворена у орочени депозит код овлашћених банака и постала јавни дуг СРЈ, односно обавеза Републике Србије и Републике Црне Горе – сразмерно висини девизне штедне грађана чије је пребивалиште на територији тих република, по извршеној конверзији штедног улога и његовом евидентирању у штедној књижици, банка издаје потврду о извршеној конверзији и региструје обвезнице на рачуну хартија од вредности у Централном регистру хартија.

Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је становиште изражено у оспореној пресуди донето на основу произвољног правног закључивања другостепеног суда, а на штету подносиоце уставне жалбе. Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је оспореном пресудом подносиоце уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

На основу изложеног, сагласно одредби члана 89. 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), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је пресудом Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године, повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Вишег суда у Прокупљу Гж. 1994/16 од 21. јуна 2018. године и одређивањем да тај суд донесе нову одлуку о жалби тужиље изјављеној против пресуде

Основног суда у Прокупљу П. 3485/15 од 18. јануара 2016. године. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Имајући у виду да је подносиоцима утврђена повреда права на правично суђење, Уставни суд налази да је беспредметно разматрање уставне жалбе у односу на истакнуту повреду права из члана 58. Устава.

На основу изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у овом делу одбацио уставну жалбу, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. Уставни суд је имао у виду и истакнуту повреду права на суђење у разумном року у парничном поступку који се водио пред Основним судом у Прокупљу у предмету П. 3485/15, али је нашао да се трајање парничног поступка од три године не може сматрати неразумно дугим.

Полазећи од претходно утврђеног, Уставни суд је имајући у виду сопствену праксу и праксу Европског суда за људска права, оценио да, без обзира што је разумна дужина трајања поступка релативна категорија која зависи од околности сваког конкретног случаја, трајање поступка који се оспорава уставном жалбом се објективно не може сматрати неразумно дугим.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу као очигледно неосновану, решавајући као у тачки 3. изреке.

9. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-11627/2018 од 24. марта 2022. године

**Није повређено право на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – ради објављивања одговора на информацију  
у медијима)**

Парница по тужбеном захтеву за објављивање одговора поводом текста који је објављен у штампаном и електронском издању медија

Главним тужбеним захтевима који су истакнути у овој парници подносилац уставне жалбе је тражио објављивање одговора на информацију, који одговор је послао одговорном уреднику пре покретања судског поступка, док је евентуалним тужбеним захтевима тражио објављивање одговора у којем су изостављени вредносни судови и који није послат одговорном уреднику ради објављивања пре покретања судског поступка. Уставни суд оцењује да правну заштиту поводом објављивања одговора на информацију пружа онај медиј који је објавио спорну информацију (за разлику од права на исправку и права на тужбу за накнаду штете, чију

заштиту пружа суд). Ако одговорни уредник не објави одговор, а за то не постоји неки од законом прописаних разлога за необјављивање, ималац права на одговор може против одговорног уредника поднети тужбу за објављивање одговора (члан 83. став 2. Закона о јавном информисању и медијима). Улога суда у овој парници се своди на то да утврди да ли је одговорни уредник имао неки од законом прописаних разлога за необјављивање одговора и само у ситуацији да је утврђено да одговорни уредник није имао законски разлог за необјављивање одговора, суд може да нареди одговорном уреднику да објави такав одговор. У ситуацији када би суд имао законско овлашћење да нареди одговорном уреднику да објави одговор, а који претходно није послат главном уреднику за објављивање, то би укинуло законом прописани правни пут заштите права на одговор. Са друге стране, овакво поступање суда значило би нарушавање слободе штампе и мешање у програм и уређивачку политику једног медија.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама Вишег суда у Београду и Апелационог суда у Београду којима су одбијени главни и евентуални тужбени захтеви подносиоца није повређено његово право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану.

Разматрајући наводе уставне жалбе о повреди права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, засноване на чињеници да је исти Апелациони суд у Београду, пре доношења оспорене правоснажне пресуде, у битно сличној чињеничној и правној ситуацији, донео другачију правоснажну пресуду, поводом истих спорних информација које је пренео други медиј, Уставни суд указује је утврдио да је очигледно да наслови и садржина новинских чланака нису исти, нити битно слични, те да је у другој парници усвојен евентуални тужбени захтев подносиоца уставне жалбе за објављивање одговора јер је утврђено да је подносилац одговор чије је објављивање тражио евентуалним тужбеним захтевом послао одговорном уреднику на објављивање, који одговор одговорни уредник није објавио, па је у овом делу уставну жалбу одбацио, као очигледну неосновану.

С обзиром на то да је пуномоћник подносиоца уставне жалбе оспорену другостепену пресуду примио 28. новембра 2017. године, а да је у допуни уставне жалбе од 23. јануара 2018. године истакнута повреда права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, након 30 дана од њеног пријема, то је уставна жалба у том делу неблагоприятна.

У вези са наводима уставне жалбе да је оспореним актима повређено начело из члана 21. Устава, Уставни суд указује да се означеном уставном нормом не јемчи ни једно одређено људско или мањинско право или слобода, већ се утврђује начело у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе и да повреда овог начела може настати само акцесорно, као последица утврђене повреде или ускраћивања конкретног Уставом зајемченог права или слободе, а што није случај у конкретном предмету, па је уставна жалба у том делу одбачена, због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Српске православне цркве – Е, Беч, Аустрија, изјављена против пресуде Вишег суда у Београду ПЗ. 295/16 од 21. марта 2017. године и пресуде Апелационог суда у Београду ГжЗ. 137/17 од 12. октобра 2017. године због повреде права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Српска православна црква – Е, Беч, Аустрија, поднела је Уставном суду, 28. децембра 2017. године, преко пуномоћника К. М. Ђ, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Београду ПЗ. 295/16 од 21. марта 2017. године и пресуде Апелационог суда у Београду ГжЗ. 137/17 од 12. октобра 2017. године, због повреда начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, као и због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Уставном жалбом су оспорене пресуде донете у поступку у којем је подносилац био тужилац, а којима су правноснажно одбијени главни и евентуални тужбени захтеви подносиоца, ради објављивања подносиоачевог одговора поводом текста који је објављен у штампаном и електронском издању медија „Б.“.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је суд утврдио да тужилац мора пред судом да тражи објављивање само оног одговора у целини, чије објављивање је тражио у свом вансудском захтеву за објављивање одговора, који је претходио тужби; да је такав став судова у супротности са одредбом члана 128. став 3. Закона о медијима и јавном информисању, којим је изричито прописано право тужиоца да може преиначити садржину тужбеног захтева без пристанка туженог, до закључења главне расправе, што је овде подносилац уставне жалбе и учинио у свом последњем поднеску, а првостепени суд је тако извршено објективно преиначење садржине тужбеног захтева одобрио својим процесним решењем; да ниједан од одговора из два основна и два евентуална тужбена захтева није непримерено дужи од спорних информација, те да није постојао разлог за одбијање захтева, у смислу одредбе члана 98 став 1. тач. 11) Закона о медијима и јавном информисању; да ни у једном од два основна тужбена захтева не постоје мишљења у претежном делу, као и то да ни у једном од два евентуална тужбена захтева не постоји ни једно једино мишљење, већ су изнете искључиво тврдње о чињеницама, те да није постојао законски разлог за одбијање тужбених захтева, у смислу одредбе члана 98 став 1. тач. 8) Закона о јавном информисању и медијима; да подносиоцу није дато право на објављивање одговора на такве доказано неистините информације, уз реално испуњење свих прописаних законских услова за објављивање одговора; да је Апелациони суд у Београду, пре до-

ношења оспорене правноснажне пресуде, у битно сличној чињенично и правној ситуацији, донео другачију правноснажну пресуду ГжЗ. 216/2017 од 04. октобра 2017. године, поводом истих спорних информација које је пренео други медиј „А.“; да је у наведеној другој раније донетој правноснажној пресуди исти апелациони суд заузео потпуно другачија правна становишта о истим правним питањима од значаја за правилну примену Закона о јавном информисању и медијима; да се оспорена правноснажна пресуда односи на информације објављене у медију „Б.“, док се та друга правноснажна пресуда односи на исте информације које је од медија „Б.“ преузео медиј „А.“; да је у раније правноснажно окончаној парници заузет правни став да одговор подносиоца не садржи мишљење, па није било разлога за необјављивање одговора; да је у тој раније донетој другостепеној пресуди правноснажно усвојен евентуални тужбени захтев који није био предмет вансудског захтева тужиоца за објављивање одговора, који је претходио тужби.

Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права и начела и поништи оспорену другостепену пресуду.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 23. јануара 2018. године допунио уставну жалбу, а у којој допуни је истакао повреду права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава. У наведеној допуни су поновљени наводи поводом неједнаког поступања апелационог суда поводом истих спорних информација. Затим је додатно наведено да се повреда права на правично суђење огледа и у чињеници да првостепени суд уопште није дао разлоге о једном од два истакнута евентуална тужбена захтева, док је другостепени суд у оспореној пресуди то оправдао тиме, да се, наводно, ради о потпуно идентичним тужбеним захтевима који су управљени против два тужена, што не одговара садржини петитума тужбених захтева.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу навода уставне жалбе и документације приложене уз њу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

У штампаном издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године објављен је текст са насловом „Велика брука швајцарске власти одузеле СПЦ правни

статус цркве“ и поднасловом „Српска црква утајила порез у Швајцарској“, а у којем тексту је наведено: да је Српска православна црква у Швајцарској изгубила после 40 година правни статус цркве, да је стављена у ранг са сектама; до оваквог сценарија и друкче дошло је због неплаћања пореза, непријављивања прихода и самовоље епископа аустријско-швајцарског А; да је епископ А. супротно законима Швајцарске финансије и имовину ставио под своју, а не контролу црквеног одбора и швајцарске државе; да од августа прошле године Швајцарској није плаћен порез, на шта је по тамошњем закону био обавезан; да се због таквог понашања пореским властима дугује бар 100.000 франака колико је Српска црква била у обавези да плати на прикупљене приходе од верника, богослужења, продаје свећа; да се процењује да је од верника прикупљено најмање неколико стотина хиљада франака на које није плаћен порез, па су швајцарске власти СПЦ у Цириху избрисале из регистра; да извор „Б.“ из Патријаршије тврди да је владика А. све то урадио кршећи и црквене и грађанске законе; „Да би ставио под искључиво своју контролу финансије и имовину Цркве, он је цивилну и црквену управу прогласио за протестантску организацију и сменио црквени одбор на челу са Милутином Шћепановићем и вишедеценијским старешином Д. Т. То је урадио не схватајући да су управо они пред цивилним швајцарским законима једини правни заступници Српске цркве – објашњава саговорник ‘Б.’“; да је епископ А. формирао своју групу послушника: који су злоупотребили печат и факсимиле црквених званичника како би се докопали новца и банковног рачуна, на којем има више милиона евра. Да не би њих кривично гонили због утаје пореза, црквени одбор и старешина црквене општине Д. Т. обратили су се швајцарским властима, а обавестили су о свему и патријарха И; да је новинарска сазнања потврдио и циришки протојереј Д. Т: „да је СПЦ после 40 година у Цириху практично сведена на секту. До тога је дошло зато што је владика А. уместо правоснажног статута, верификованог од савезног министарства надлежног за цркве и верске заједнице у Швајцарској и прихваћеног од матичне епархије, презентовао нови, безвредан, како са црквено, тако и са грађанско-правног становишта; да према тврдњи Д. Т. тим документом он лишава вернике права гласа у управљању имовином при парохији и Црквеној општини С. у Цириху“; Он за „Б.“ тврди да је циљ епископа А. био да наметне паралелно финансијско пословање да би се избегла до сада уобичајена финансијска транспарентност, односно финансијска контрола швајцарских власти; „да је Т. о свему томе обавестио патријарха И, јер је реч о финансијској малверзацији која може да има несагледиве последице за СПЦ; да му је у писму ставио до знања да је реч о покушају отмице храма и отуђења прихода верника, али и скривању тих прихода од швајцарских власти, чиме су изигране пореске обавезе; „Б.“ је покушао да добије и коментар владике А, али он није одговорио на питања која смо му упутили мејлом; да се у оквиру антрфиле – издвојеног дела текста под насловом „Патријарх И. није све изгубљено“, патријарх српски И. каже за „Б.“ да је упознат са целим случајем и да тражи начин да се све реши: „Знам да постоје проблеми са црквеном општином у Цириху. Проверавамо да ли

је изгубљен статус Цркве и ако јесте како да га вратимо. Ја већ дуже време покушавам да тај проблем решим у заједничком разговору са оцем Д. и владиком А. и видим шта нам је чинити зарад интереса верника. Надам се да није све изгубљено и да ћемо наћи неко решење како не бисмо и имовину Цркве у Цириху изгубили – каже патријарх И.“; да се у оквиру спорног текста налазе и два мања издвојена дела текста, у оквиру којих је наведено „Владика А. изабран је 2014. године за епископа А. епархије са седиштем у Бечу, под његовом јурисдикцијом налази се око 300.000 верника, а 100.000 франака је износ пореза који епархија није платила швајцарској држави“ и „Црква није пријавила приходе од верника, богослужења, продаје свећа“; да је овај текст објављен и у електронском издању медија „Б.“ дана 12.05.2016. године, под насловом „Велика брука српска црква утајила порез у Швајцарској“.

Подносилац уставне жалбе је као тужилац првим главним тужбеним захтевом тражио да се нареди туженом П. М, одговорном уреднику штампаног издања медија „Б.“, да без накнаде и без одлагања а најкасније у другом наредном штампаном издању „Б.“ објави одговор тужиоца на текст који је објављен у штампаном издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године следеће садржине: „У штампаном издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године на другој и трећој страни тог издања у рубрици „Тема дана“, у тексту са наднасловом: „Велика брука Швајцарске власти одузеле СПЦ правни статус цркве“ и поднасловом: „Српска црква утајила порез у Швајцарској“, објављене су неистините информације због чега Српска православна црква – Е. демантује неистине и јавност обавештава о следећем: Српска православна црква у Швајцарској уопште није изгубила правни статус формалне цркве нити је стављена у ранг са сектама, како је то неистинито изнето у спорном новинском тексту. Српска православна црква у Швајцарској никада није била регистрована као црква, сходно прописима те државе већ је од свог оснивања 1969. године па до данас, у статусу удружења грађана (*Verein*), што се може видети из тачке I/1 оквирног статуса за Српске православне црквене општине у Швајцарској СПЦ – Е. (ранији назив ове епархије је био Српска православна е.). Црквена општина „С.“ је још 2001/2002 године покушала да добије државно признање у Кантону Цирих, али је овај захтев одбијен. Све православне цркве у Швајцарској покренуле су поступак за државно признање које је још увек у току. То, наравно, не значи да је Српска православна црква – Е. у Цириху, нити једна црквена општина у Цириху сведена на секту, како се то неистинито, неумесно и увредљиво наводи у спорном новинском тексту. С обзиром на то да се према законодавству Швајцарске, Удружење грађана не уписује у одговарајући регистар, Српска православна црква – Е, односно њена црквена општина „С.“ у Цириху, не може бити избрисана из регистра, када се према законодавству Швајцарске у исти не уписује. Статуте црквених општина у Швајцарској не доноси, односно не може мењати епископ, већ је за њихово доношење и промену надлежна искључиво СПЦ – Е, односно црквене општине и то у сарадњи са савезном владом Швајцарске и представницима државних цркава (*Landeskirchen*). Будући да Српска православна црква у Швајцарској има статус религиозне



заједнице, односно удружења, она је на основу швајцарских Закона о порезима ослобођена плаћања пореза који се наводе у спорном новинском тексту. Из тих разлога, јасно је да Е. не може имати никакав порески дуг на прикупљене приходе од верника, богослужења, продаје свећа и др, како је то неистинито и злонамерно наведено у предметном тексту. Из тог разлога, логично је да швајцарске власти нису могле ни избрисати црквену општину у Цириху Е. из регистра, због неплаћања пореза. Српска православна црква – Е. је непријатно изненађена уређивачком политиком медија „Б.“ и мишљења је да није случајност што се чланак у „Б.“ појавио управо два дана пред Свети архијерејски сабор СПЦ. Од свих горе наведених неистинитих информација, најнепримеренија и најзлонамернија је свакако она да је Српска православна црква у Швајцарској, односно у Цириху „сведена на секту“. Уредништво овог медија и потписани новинар имали су обавезу да, пре објављивања, на примерен начин провере истинитост ових недозвољених информација, посебно, јер се ради о Српској православној цркви. Када се све горе наведено узме у обзир, постаје јасно да нема говора о томе да је уопште дошло до неплаћања пореза, непријављивања прихода и самовоље епископа А. Када се медијски објаве такве неистине, у вези којих се у наслову наводи да је у питању „Велика брука“ тешко је отргнути се утиску о тенденциозности таквог извештавања на штету Е. и њеног епископа А. Читаоцима овог медија биће јасно коме се брука „оправдано може приписати“. Тражено је да се то објави у целости без измена, изостављања и допуна.

Подносилац уставне жалбе је као тужилац првим евентуалним тужбеним захтевом тражио да се нареди (истом) туженом П. М, одговорном уреднику штампаног издања медија „Б.“, да без накнаде и без одлагања најкасније у другом наредном штампаном издању медија „Б.“ објави одговор тужиоца на текст који је објављен у штампаном издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године следеће садржине: „У штампаном издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године на другој и трећој страни тог издања у рубрици „Тема дана“, у тексту са надсловом: „Велика брука Швајцарске власти одузеле СПЦ правни статус цркве“ и под насловом: „Српска црква утајила порез у Швајцарској“, објављене су неистините информације због чега Српска православна црква – Е. демантује те неистините наводе и јавност обавештава о следећем: Српска православна црква у Швајцарској уопште није изгубила правни статус формалне цркве, нити је стављена у ранг са сектама, како је то неистинито наведено у спорном новинском тексту. Српска православна црква у Швајцарској никада није била регистрована као црква, сходно прописима те државе, већ је од свог оснивања 1969 године па до данас у статусу удружења грађана (*Verein*) што се може видети из тачке 1/1 оквирног статута Српске православне црквене општине у Швајцарској СПЦ Е. (ранији назив ове епархије је био Српска православна е.). Имајући у виду наведено Српска православна црква – Е. у Цириху нити њена црквена општина у Цириху нису могле бити сведене на секту, како се то неистинито наводи у спорном новинском тексту. С обзиром на то да се према законодавству Швајцарске Удружење грађана не уписују у одговарајући регистар, Српска православна

црква – Е, односно њена црквена општина „С.“ у Цириху не може ни бити избрисана из регистра када се према законодавству Швајцарске у исти и не уписује. Статуте црквених општина у Швајцарској не доноси, односно не може мењати епископ, већ су за њихово доношење и промену надлежне искључиво СПЦ – Е, односно скупштина црквене општине и то у сарадњи са Владом Швајцарске и представницима државних органа (*Landeskirchen*). Будући да Српска православна црква у Швајцарској има статус религиозне заједнице, односно удружења она је на основу швајцарских закона о порезима ослобођена од плаћања пореза који се наводе у спорном новинском тексту. Из тих разлога јасно да Е. не може имати никакав порески дуг на прикупљене приходе од верника, богослужења, продаје свећа и слично како је то истинито наведено у предметном тексту, па је из тог разлога логично да Швајцарске власти нису могле ни избрисати црквену општину у Цириху у Е. из регистра због неплаћања пореза, све у истом делу медија, у истом издању и истој рубрици, на истим страницама, са истом опремом, као што су биле објављене информације у штампаном издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године. Тражено је да се то објави у целости без измена, изостављања и допуна.

Подносилац уставне жалбе је као тужилац другим главним тужбеним захтевом тражио да се нареди туженом М. С, одговорном уреднику електронског издања медија „Б.“, да без накнаде и без одлагања, а најкасније у другом наредном електронском издању „Б.“, објави одговор тужиоца на текст који је објављен у електронском издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године следеће садржине: „У електронском издању медија ‘Б.’ – ‘В.online’ од 12. маја 2016. године у рубрици Вести/друштво у тексту са насловом: ‘Велика брука Српска црква утајила порез у Швајцарској’, објављене су неистините информације због чега Српска православна црква – Е. демантује неистине и јавност обавештава о следећем: Српска православна црква у Швајцарској уопште није изгубила правни статус формалне цркве нити је стављена у ранг са сектама, како је то неистинито наведено у спорном новинском тексту. Српска православна црква у Швајцарској никада није била регистрована као црква, сходно прописима те државе већ је од свог оснивања 1969. године па до данас, у статусу удружења грађана (*Verein*), што се може видети из тачке I/I оквирног статуса за Српске православне црквене општине у Швајцарској СПЦ – Е. (ранији назив ове епархије је био Српска православна е.). Црквена општина ‘С.’ је још 2001/2002 године покушала да добије државно признање у Кантону Цирих, али је овај захтев одбијен. Све православне цркве у Швајцарској покренуле су поступак за државно признање које је још увек у току. То, наравно, не значи да је Српска православна црква – Е. у Цириху, нити једна црквена општина у Цириху сведена на секту, како се то неистинито, неумесно и увредљиво наводи у спорном новинском тексту. С обзиром на то да се према законодавству Швајцарске, Удружење грађана не уписује у одговарајући регистар, Српска православна црква – Е, односно њена црквена општина ‘С.’ у Цириху, не може бити избрисана из регистра, када се према законодавству Швајцарске у исти не уписује.

Статуте црквених општина у Швајцарској не доноси, односно не може мењати епископ, већ је за њихово доношење и промену надлежна искључиво СПЦ – Е, односно црквене општине и то у сарадњи са савезном владом Швајцарске и представницима државних цркава (*Landeskirchen*). Будући да Српска православна црква у Швајцарској има статус религиозне заједнице односно удружења, она је на основу швајцарских закона о порезима ослобођена плаћања пореза који се наводе у спорном новинском тексту. Из тих разлога, јасно је да Е. не може имати никакав порески дуг на прикупљене приходе од верника, богослужења, продаје свећа и др, како је то неистинито и злонамерно наведено у предметном тексту. Из тог разлога, логично је да швајцарске власти нису могле ни избрисати црквену општину у Цириху Е. из регистра, због неплаћања пореза. Српска православна црква – Е. је непријатно изненађена уређивачком политиком медија ‘Б.’ и мишљења је да није случајност што се чланак у ‘Б.’ појавио управо два дана пред Свети архијерејски сабор СПЦ. Од свих горе наведених неистинитих информација, најнепримеренија и најзлонамернија је свакако она да је Српска православна црква у Швајцарској, односно у Цириху ‘сведена на секту’. Уредништво овог медија и потписани новинар имали су обавезу да, пре објављивања, на примерен начин провере истинитост ових недозвољених информација, посебно, јер се ради о Српској православној цркви. Када се све горе наведено узме у обзир, постоји јасно, да нема говора о томе да је уопште дошло до неплаћања пореза, непријављивања прихода и самовоље епископа А. Када се медијски објаве такве неистине, у вези којих се у наслову наводи да је у питању ‘Велика брука’ тешко је отргнути се утиску о тенденциозности таквог извештавања на штету Е. и њеног епископа А. Читаоцима овог медија биће јасно коме се брука ‘оправдано може приписати’. Тражено је да се то објави у целости без измена, изостављања и допуна.

Подносилац уставне жалбе је другим евентуалним тужбеним захтевом тражио да се нареди туженом М. С, одговорном уреднику електронског издања медија „Б.“, да без накнаде и без одлагања, а најкасније у другом наредном електронском издању „Б.“, објави одговор тужиоца на текст који је објављен у електронском издању медија „Б.“ од 12. маја 2016. године, следеће садржине: „У електронском издању медија „Б.“ – „B.online“ од 12. маја 2016. године у рубрици Вести/друштво у тексту са насловом: „Велика брука Српска црква утајила порез у Швајцарској“, објављене су неистините информације због чега Српска православна црква – Е. демантује неистине и јавност обавештава о следећем: Српска православна црква у Швајцарској уопште није изгубила правни статус формалне цркве, нити је стављена у ранг са сектама, како је то неистинито наведено у спорном новинском тексту. Српска православна црква у Швајцарској никада није била регистрована као црква, сходно прописима те државе, већ је од свог оснивања 1969 године па до данас у статусу удружења грађана (*Verein*) што се може видети из тачке 1/1 оквирног статута Српске православне црквене општине у Швајцарској СПЦ – Е. (ранији назив ове епархије је био Српска православна е.). Имајући у виду наведено Српска православна црква

– Е. у Цириху нити њена црквена општина у Цириху нису могле бити сведене на секту, како се то неистинито наводи у спорном новинском тексту. С обзиром на то да се према законодавству Швајцарске удружења грађана не уписују у одговарајући регистар, Српска православна црква – Е, односно њена црквена општина „С.“ у Цириху не може ни бити избрисана из регистра када се према законодавству Швајцарске у исти и не уписује. Статуте црквених општина у Швајцарској не доноси, односно не може мењати епископ, већ су за њихово доношење и промену надлежне искључиво СПЦ – Е, односно скупштина црквене општине и то у сарадњи са Владом Швајцарске и представницима државних органа (*Landeskirchen*). Будући да Српска православна црква у Швајцарској има статус религиозне заједнице, односно удружења она је на основу швајцарских закона о порезима ослобођена од плаћања пореза који се наводе у спорном новинском тексту. Из тих разлога јасно да Е. не може имати никакав порески дуг на прикупљене приходе од верника, богослужења, продаје свећа и слично како је то истинито наведено у предметном тексту и из тог разлога логично је да швајцарске власти нису могле ни избрисати црквену општину у Цириху у Е. из регистра због неплаћања пореза“. Тражено је да се то објави у целости без измена, изостављања и допуна.

Виши суд у Београду је оспореном пресудом ПЗ. 295/16 од 21. марта 2017. године одбио главне и евентуалне тужбене захтеве.

Апелациони суд у Београду је оспореном пресудом ГжЗ. 137/17 од 12. октобра 2017. године одбио као неосновану жалбу подносиоца уставне жалбе и потврдио оспорену првостепену пресуду. У образложењу оспорене другостепене пресуде је наведено: да имајући у виду да се после подношења тужбе променио одговорни уредник штампаног издања медија „Б.“, тако што је уместо М. С, одговорни уредник штампаног издања овог медија постао П. М, то је суд у складу са одредбом члана 128. став 1. Закона о јавном информисању и медијима дозволио проширење тужбе на новотуженог П. М. који је као тужени означен у поднеску од 6. марта 2017. године; да је М. С. остао одговорни уредник електронског издања медија „Б.“; да је суд дозволио објективно преиначење тужбе из наведеног поднеска истицањем евентуалних захтева за објављивање одговора на информацију, који је различит у односу на главни захтев, а у смислу одредбе члана 128. став 3. истог закона, којим је прописано да до закључења главне расправе тужилац може преиначити садржину тужбеног захтева без пристанка туженог; да су према одредбама члана 44. Устава Републике Србије, цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе (став 1.) и цркве и верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом (став 2.); да је одредбом члана 9. став 2. Закона о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС“, број 36/06) прописано да организационе јединице и установе цркава и верских заједница могу стећи својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верских заједница, на основу одлуке надлежног

органа цркве и верске заједнице; да из потврде Министарства правде јасно произлази да је Е, са седиштем у Бечу, уписана у регистар цркава и верских заједница као организациона јединица СПЦ, а да према члану 5. Устава Српске православне цркве својство правног лица има и Епархија, којом управља према Уставу епархијски архијереј, и то у конкретном случају за тужиоца епископ Г. А, те је приговор туженог о недостатку страначке способности тужиоца неоснован; да приговор о недостатку активне легитимације тужиоца није основан, из разлога што се спорни текст односи и на тужиоца, јер се у тексту говори о Српској православној цркви у Швајцарској, у Цириху, дакле, управо о тужиоцу Е; да одговорни уредник штампаног и електронског издања „Б.“ одговор, чије се објављивање тражи главним тужбеним захтевима, није објавио са образложењем да је непримерено дужи у односу на информације на које се одговора; затим да је тужилац могао захтевати да се објави једино одговор у којем се тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета, а да одговор у великој мери садржи мишљење тужиоца, што је у супротности са одредбом члана 98. став 1. тачка 8) Закона о јавном информисању и медијима; да одговорни уредник није дужан да преиначује одговор, односно да је то прописано као забрана, у смислу одредбе члана 97. Закона о јавном информисању и медијима; да одговор на информацију не може садржати мишљење тужиоца, те да је тужилац могао једино захтевати да се објави одговор у којем се тврди да је информација неистинита, непотпуна, или нетачно пренета, али не и да тражи објављивање мишљења о томе „да није случајно то што је таква информација објављена два дана пред Свети архијерејски сабор“, нити мишљење о томе које су обавезе уредништва и новинара пре објављивања информације, као ни став да је такво извештавање теденциозно и на штету тужиоца, као и то да ће читаоцима овог медија бити јасно коме се брука оправдано може приписати; да овај недостатак захтеваног одговора представља разлог необјављивања одговора из члана 98. став 1. тачка 8) Закона о јавном информисању и медијима; да одговор на информацију чије се објављивање тражи евентуалним захтевима није тражен од одговорног уредника; да суд у конкретном случају може да обавезе одговорног уредника да објави одговор на информацију, и то само онај одговор који је тужилац захтевао пре покретања судског поступка, јер га само необјављивање одговора овлашћује да покрене судски поступак у којем ће суд ценити да ли је одговорни уредник поступио у складу са законом када је одбио да објави захтевани одговор; да је тачно да је одговор на информације чије се објављивање тражи евентуалним тужбеним захтевима лишен мишљења тужиоца; да је, међутим, правилна одлука првостепеног суда да се у овој парници расправља само о чињеницама везаним за то да ли је одговорни уредник имао обавезу да објави захтевани одговор, а како од одговорног уредника није тражено да се објави одговор из евентуалних захтева, то је правилан закључак првостепеног суда да су евентуални захтеви тужиоца у целисти неосновани.

4. Уставом је утврђено: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи

и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (члан 46. став 1.); да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (члан 46. став 2.); да се осваривање права на одговор на објављену информацију уређује законом (члан 50. став 4.).

Одредбама Закона о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС“, др. 83/14, 58/15 и 12/16-аутентично тумачење), који се примењује у конкретном случају, је прописано: да лице на које се односи информација, која може да повреди његово право или интерес, може од одговорног уредника захтевати да, без накнаде, објави одговор у коме оно тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета (члан 83. став 1.); да ако одговорни уредник не објави одговор, а за то не постоји неки од разлога за необјављивање одређен овим законом, као и ако одговор објави на непрописан начин, ималац права на одговор може против одговорног уредника поднети тужбу за објављивање одговора (члан 83. став 2.); да се у парници ради објављивања одговора расправља само о чињеницама, одређеним овим законом, од којих зависи обавеза одговорног уредника да објави одговор (члан 83. став 3.); да се одговор, објављује без измена, изостављања и допуна (члан 97. став 1.); да одговорни уредник није дужан да објави одговор, односно суд неће наредити одговорном уреднику да објави одговор ако се одговор односи на мишљење, а не на тврдњу о чињеницама, или ако одговор не садржи тврдњу о чињеницама, већ мишљење (члан 98. став 1. тачка 8)); да се против пресуде другостепеног суда у парници по тужби за објављивање одговора не може се изјавити ревизија (члан 126. став 3.); да ако се после подношења тужбе промени одговорни уредник, а тужилац не преиначи тужбу до закључења главне расправе, суд одбацује тужбу (члан 128. став 1.); да за преиначење тужбе из става 1. овог члана није потребан пристанак ни првобитно туженог ни новог одговорног уредника (члан 128. став 2.); да до закључења главне расправе тужилац може преиначити садржину тужбеног захтева без пристанка туженог (члан 128. став 3.).

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд пре свега наглашава да је правилну примену меродавног права надлежан да цени инстанциони (виши) суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Уставни суд није надлежан да оцењује правилност чињеничних и правних закључака редовних судова, осим у случају када је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна, односно арбитрерна на штету подносиоца уставне жалбе, што може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Стога је Уставни суд, у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од

конкретних околности случаја и утемељености изнетих уставноправних разлога, надлежан да цени повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене материјалног, односно процесног права.

Уставном жалбом су оспорене пресуде донете у поступку, у којем је подносилац био тужилац, а којима су правноснажно одбијени главни и евентуални тужбени захтеви подносиоца, ради објављивања подносиоачевог одговора поводом текста који је објављен у штампаном и електронском издању медија „Б.“. Значи, у конкретној уставној ствари ради се о односу слободе изражавања, са једне стране, и права на заштиту личности (части и угледа), кроз подношења одговора на информацију, са друге стране.

Уставни суд најпре указује да слобода изражавања спада у релативне слободе, јер подлеже одређеним ограничењима, утврђеним одредбом члана 46. став 2. Устава. Једно од тих уставних ограничења слободе изражавања јесте заштита права и угледа других, при чему се та заштита остварује и кроз поштовање гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се позвао подносилац уставне жалбе.

Уставни суд даље указује на свој став да слобода изражавања из члана 46. став 1. Устава представља право да се неометано од било кога изражавају мишљења, информације и идеје, без обзира на садржину и њихово дејство (независно од тога да ли информација представља чињенични, вредносни или мешовити суд, да ли је информација политичка, образовна, информативна, са научном, уметничком или неком другом вредношћу). Поред тога, Уставни суд указује да слобода изражавања важи не само за „информације“ или „идеје“ које су повољне или се сматрају неувредљивим, већ и за оне које вређају, шокирају или узнемиравају (видети нпр. пресуду Европског суда за људска права у предмету *Castells и ројив Шпаније*, представка број 11798/85, од 23. априла 1992. године, став 42.). Она обухвата, поред осталог, право на непристрасне, добронамерне информације од јавног интереса, чак и када предметна публикација подразумева штетне изјаве о појединцима (видети нпр. пресуду Европског суда за људска права у предмету *Лейојић и ројив Србије*, представка број 13909/05, од 2. октобра 2007. године, став 74.).

Уставни суд при томе указује да посебну заштиту права на слободу изражавања уживају новинари и медији због своје нарочито важне друштвене улоге. Под медијем се подразумевају дневне и периодичне новине, сервис новинске агенције, радио-програм и телевизијски програм и електронска издања тих медија, као и самостална електронска издања (члан 29. став 2. Закона о јавном информисању и медијима). Слобода медијског изражавања значи да се говором, писањем, сликом, односно звуком или на други јавни начин траже, примају и преносе информације, идеје и мишљења. Иако медији не смеју да прекораче одређене границе, посебно у вези са угледом и правима других, њихова дужност је да саопштавају, на начин доследан њиховим обавезама и одговорностима, информације и идеје о свим питањима од јавног интереса. Не само да су медији дужни да саопштавају такве информације и идеје, већ јавност има право да их прима. Да је другачије, медији не били у могућности да врше своју улогу „чуvara јавности“. Према члану 51.

став 1. Устава, свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештен о питањима од јавног значаја, а средства јавног информисања су дужна да то право и поштују. Јавна гласила слободно објављују идеје, информације и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдан интерес да зна, сагласно одредби члана 5. став 1. Закона о јавном информисању и медијима. Новинарска слобода, такође, обухвата и могуће прибегивање одређеном степену претеривања или чак провокацији (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Dalban йроїив Румуније*, представка број 28114/95, од 28. септембра 1999. године, став 45.).

Масовни медији (телевизија, радио, штампа), а све више и нови виртуелни медији, тј. интернет, главни су посредници и ствараоци јавног мишљења. Због пораста утицаја медија на обликовање јавног мишљења настаје потреба за стварањем противтеже у циљу заштите особа повређених објавом информације у медијима. Стога се право на одговор развило као битни саставни део правне регулативе везане за медије. Тако је у нашем Уставу право на одговор утврђено одредбом члана 50. став 4. Устава, и то у оквиру одељка слободе медија. Незаустављива и прогресивна комерцијализација медија утиче на то да се, у неким случајевима, недовољно поштују правила професионалног поступања и етика новинарства при извештавању у медијима, а последица тога је објављивање информација којима се повређују права на приватност физичких и правних лица. Зато је право на одговор нужен инструмент за заштиту повређених права и интереса погођених особа. Тако је и према општем правном ставу Европског суда за људска права, који прихвата и Уставни суд, да је код слободе изражавања, битна чињеница да ли је оштећеној особи дата прилика да се брани (видети пресуду у предмету *Bergens Tidende and Others йроїив Норвешке*, број представке 26132/95, ст. 57 и 58.).

Када је реч о уставном регулисању слободе изражавања, са једне стране, и права на одговор, са друге стране, Уставни суд указује да је слобода изражавања, као и слобода медијског изражавања, зајемчена одредбом члана 46. став 1. Устава, самим тим представља зајемчено уставно право. Такође, право на одговор је утврђено одредбом члана 50. став 4. Устава (у оквиру одељка слободе медија) и представља једно од људских права зајемчених Уставом, али чија садржина није одређена Уставом. Устав је препустио законодавцу да уреди садржину овог права („резерве закона“).

Уставни суд указује да, према нашем законодавству, право на одговор штити од информације која је подесна да повреди право или интерес лица на које се односи, при чему није нужно да је до повреде и дошло. Кад таква информација буде објављена, лице на које се односи информација, која може да повреди његово право или интерес, може од одговорног уредника захтевати да, без накнаде, објави одговор у коме оно тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета. Уставни суд даље указује да је за одговор довољна само тврдња да информација није истинита, потпуна или тачно пренета, а да докази нису потребни. Она делује снагом уверљивости (а не снагом истине). Стога одговор нема значај мериторне информације,



али објављену информацију чини непоузданом. Отуда, по објављивању одговора, публика одређује да ли ће веровати информацији или одговору. Право на одговор се остварује најпре захтевом одговорном уреднику а потом (ако захтев буде одбијен) тужбом суду. Одговор је заправо реплика којом се лицу из информације пружа прилика да се о њој изјасни по принципу *audiatur et altera pars*. Тиме се излази у сусрет принципима једнаких шанси и једнаких оружја. Одговор је само „глас друге стране“ и нема капацитет да објављену информацију оповргава, односно да коригује.

Због оваквих карактеристика одговора на објављену информацију, Уставни суд указује да је Европски суд за људска права заузео општи правни став да је право на одговор важан елемент слободе изражавања, да потпада под члан 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, због тога што се овим правним институтом не доводи само у питање истинитост објављене информације, већ се и осигурава плуралитет мишљења у медијима (видети одлуку у предмету *Melnychuk йроїив Україне*, број представке 28743/2003, од 5. јула 2005. године). Значи, ради се о „специјалном праву“ које произлази из слободе изражавања.

Уставни суд, међутим, оцењује да коришћење права на одговор не значи и опште, безусловно, право приступа медијима сваког који се осећа увређеним или погођеним објављеном информацијом. Ограничења у вршењу овог права су неопходна да би се заштитила права власника или издавача медија, да би се заштитила њихова слобода штампе и изражавања и њихова слободна економска иницијатива. Апсолутност права на одговор могла би поништити њихову слободу изражавања, јер би обавеза објављивања мноштва одговора могла значајно утицати на њихову могућност објављивања садржаја који би желели да објаве у складу са својим програмом и уређивачком политиком. Стога је опште правило да се новинама и другим приватним медијима признаје дискреционо „уредничко“ овлашћење приликом одлучивања да ли да објаве чланке, коментаре или писма појединаца (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Eker йроїив Турске*, број представке 24016/05 од 24. октобра 2017. године, став 45. и наведену одлуку *Melnychuk йроїив Україне*).

Када је реч о главним тужбеним захтевима који су истакнути у овој парници, Уставни суд најпре указује да је у спроведеном поступку утврдио да се ради о захтевима исте садржине, односно да се тим захтевима тражило да се објави одговор на информацију исте садржине, а како је то и на уставноправни начин оценио парнични суд, с тим што је први главни тужбени захтев био усмерен према П. М, одговорном уреднику штампаног издања медија „Б.“, а други главни тужбени захтев је био усмерен према М. С, одговорном уреднику електронског издања медија „Б.“.

Када је реч о евентуалним тужбеним захтевима који су истакнути у овој парници, Уставни суд најпре указује да је у спроведеном поступку утврдио да се ради о захтевима исте садржине, односно да се тим захтевима тражило да се објави одговор на информацију исте садржине, а како је то и на уставноправни начин оценио парнични суд, с тим што је први евентуални

тужбени захтев био усмерен према П. М, одговорном уреднику штампаног издања медија „Б.“, а други евентуални тужбени захтев је био усмерен према М. С, одговорном уреднику електронског издања медија „Б.“.

Уставни суд, такође, указује да је у спроведеном поступку утврдио да је главним тужбеним захтевима који су истакнути у овој парници, подносилац уставне жалбе тражио објављивање одговора на информацију, а који одговор је послао одговорном уреднику пре покретања судског поступка, док је евентуалним тужбеним захтевима тражио објављивање одговора у којем су суштински изостављени вредносни судови који није послат одговорном уреднику ради објављивања пре покретања судског поступка.

Уставни суд указује, као што је то наведено, да је подносилац уставне жалбе главним тужбеним захтевима тражио објављивање одговора на информацију, а који одговор је послао одговорном уреднику пре покретања судског поступка. Уставни суд оцењује да је уставноправно прихватљиво правно становиште „редовних судова“ да одговорни уредник није дужан да преиначује одговор, односно да је то прописано као забрана, у смислу одредбе члана 97. став 1. Закона о јавном информисању и медијима. Наведеном законском одредбом је прописано да се одговор објављује без измена, изостављања и допуна. С обзиром на то да је законодавац, по питању објављивања одговора на информацију, прихватио принцип „све или ништа“, од изузетног је значаја да одговор испуњава све законом прописане услове за објављивање. Један од законских услова који мора да се поштује јесте да се одговор не сме односити на мишљење, већ на тврдњу о чињеницама и одговор мора да садржи тврдњу о чињеницама, а не мишљење (члан 98. став 1. тачка 8)). Значи, одговор не може да се односи на вредносне судове који су изнети у спорном чланку, јер се истинитост вредносних судова не може испитати, нити да се одговором изражавају мишљења. Уставни суд оцењује да су „редовни судови“ заузели уставноправно прихватљиво правно становиште да одговор чији се објављивање тражило главним тужбеним захтевима садржи и мишљење подносиоца, због чега суд није могао да нареди одговорном уреднику да објави одговор (а имајућу и виду и принцип „све или ништа“). Уставни суд наглашава да одлучујући о уставној жалби не може оцењивати правилност закључака редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања и начина на који су судови применили материјално право, уколико из разлога наведених у уставној жалби не произлази да је закључивање суда у оспореној судској одлуци било очигледно произвољно, што овде није случај. Уставни суд, додатно, оцењује да код овог законског разлога, закон не прописује ни могућност накнадног уређивања одговора.

Уставни суд, даље, указује да се у спорном тексту (*offline i online* верзији) налази изјава патријарха српског И, поводом питања која су покренута у том тексту („Знам да постоје проблеми са црквеном општином у Цириху. Проверавамо да ли је изгубљен статус Цркве и ако јесте како да га вратимо. Ја већ дуже време покушавам да тај проблем решим у заједничком разговору са оцем Д. и владиком А. и видим шта нам је чинити зарад интереса верника. Надам се да није све изгубљено и да ћемо наћи неко решење како не бисмо

и имовину Цркве у Цириху изгубили – каже патријарх И.“). Уставни суд указује, да је сагласно члану 10. Устава Српске православне цркве, на челу Српске православне цркве патријарх српски, као њен врховни поглавар. Поред тога, патријарх српски се у медијском простору, са гледишта просечног читаоца/слушаоца/ гледаоца, перципира као неко који је највише позван да се изјашњава по питањима који су везани за Српску православну цркву и организационих јединица које улазе у њен састав. Уставни суд је, стога, мишљења да су у конкретном случају поштовани стандарди „плуралитета мишљења“ и да се „чула друга страна“. Одредбом члана 98. став 1. тач. 15) Закона о јавном информисању и медијима прописано је да је разлог за не-објављивање одговора јесте ако је на други начин постигнут учинак ради кога се тражи објављивање одговора.

Када је реч о евентуалним тужбеним захтевима који су истакнути у овој парници, Уставни суд указује да је у спроведеном поступку утврдио да се ради о захтевима исте садржине, односно да се тим захтевима тражило да се објави одговор на информацију исте садржине, а како је то и на уставно-правни начин оценио парнични суд с тим што је први евентуални тужбени захтев био усмерен према П. М, одговорном уреднику штампаног издања медија „Б.“, а други евентуални тужбени захтев је био усмерен према М. С, одговорном уреднику електронског издања медија „Б.“.

У вези објављивања одговора из евентуалних тужбених захтева, Уставни суд је оценио да су „редовни судови“ заузели уставноправно прихватљиво правно становиште да се у предметној парници може расправљати само о чињеницама везаним за то да ли је одговорни уредник имао обавезу да објави захтевани одговор (одговор чије је објављивање тражено пре покретања судског поступка), а од одговорног уредника није тражено да се објави одговор из евентуалних тужбених захтева, те суд не може наредити одговорном уреднику објављивање предметног одговора. У вези са посебном тврдњом подносиоца уставне жалбе да је наведени правни став „редовних судова“ у супротности са одредбом члана 128 став 3. Закона о медијима и јавном информисању, којим је изричито прописано право тужиоца да може преиначити тужбу без пристанка туженог, до закључења главне расправе, што је овде подносилац уставне жалбе и учинио у свом последњем поднеску, Уставни суд најпре оцењује да се наведена законска одредба налази у члану 128. чији назив гласи: „Промена одговорног уредника“, те се стога иста односи на промену лица на које се захтев односи, а која се може вршити у вези са чињеницом промене одговорног уредника, што у процесном правном смислу значи субјективно преиначење тужбе (члан 201. Закона о парничном поступку из 2011. године). Закон о парничном поступку из 2011. године, који се као процесни закон примењује у овој парници, као начине објективног преиначења тужбе наводи: промену истоветности захтева, повећање постојећег или истицање другог захтева уз постојећи (члан 200. став 1. Закона о парничном поступку из 2011. године). Уставни суд оцењује да је подносилац уставне жалбе у конкретном случају истицањем евентуалних тужбених захтева извршио објективно преиначење тужбе (истицање другог

захтева уз постојећи). Уставни суд оцењује да је за мериторно одлучивање по свим захтевима овако преиначене тужбе од значаја одредба члана 83. став 1. Закона о јавном информисању и медијима, којим је прописано да се у парници ради објављивања одговора расправља само о чињеницама, одређеним овим законом, од којих зависи обавеза одговорног уредника да објави одговор, која је на уставноправно прихватљив начин примењена у конкретном случају.

Уставни суд, даље, оцењује да је за разматрање овог уставносудског питања, поред процесног момента, од правног значаја и питање улоге суда у поступку објављивања одговора на информацију.

Уставни суд најпре оцењује да правну заштиту поводом објављивања одговора на информацију пружа управо онај медиј који је објавио спорну информацију (за разлику од права на исправку и права на тужбу за накнаду штету, чију заштиту пружа суд). Ако одговорни уредник не објави одговор, а за то не постоји неки од законом прописаних разлога за необјављивање, ималац права на одговор може против одговорног уредника поднети тужбу за објављивање одговора (члан 83. став 2. Закона о јавном информисању и медијима). Улога суда се у овој парници своди на то да утврди да ли је одговорни уредник имао неки од законом прописаних разлога за необјављивање одговора, и само у ситуацији да је утврђено да одговорни уредник није имао законски разлог за необјављивање одговора, суд може да нареди одговорном уреднику да објави такав одговор. Уставни суд сматра да у ситуацији кад би суд имао законско овлашћење да нареди одговорном уреднику да објави одговор, а који претходно није послат главном уреднику за објављивање, то би укинуло законом прописани правни пут заштите права на одговор (главни уредник који пружа заштиту и суд који испитује да ли су постојали законски разлози за необјављивање одговора). Са друге стране, овакво поступање суда значило би озбиљно нарушавање слободе штампе и мешање у програм и уређивачку политику једног медија.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама Вишег суда у Београду ПЗ. 295/16 од 21. марта 2017. године и Апелационог суда у Београду ГжЗ. 137/17 од 12. октобра 2017. године није повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд уставну жалбу у том делу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. 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), одлучујући као у првом делу изреке.

6. Сагласно одредби члана 170. Устава, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан једино да испитује постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода, те се стога и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставноправним разлозима којима се, са становишта Уставом утврђене садржине означеног права или слободе, поткрепљују тврдње о његовој повреди или ускраћивању.

Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, Уставни суд

налази да подносилац своје тврдње о повреди наведеног права заснива на чињеници да је исти Апелациони суд у Београду, пре доношења оспорене правоснажне пресуде, у битно сличној чињеничној и правној ситуацији, донео другачију правоснажну пресуду ГжЗ. 216/2017 од 4. октобра 2017. године, поводом истих спорних информација које је пренео други медиј „А.“, да се оспорена правоснажна пресуда односи на информације објављене у медију „Б.“, док се та ранија правоснажно пресуда односи на исте информације које је од медија „Б.“ преузео медиј „А.“, као и то да је у тој раније донетој другостепеној пресуди Апелационог суда у Београду правоснажно усвојен евентуални тужбени захтев који није био предмет вансудског захтева тужиоца за објављивање одговора, који је претходио тужби.

У вези са наведеним, Уставни суд указује да је пресудом Апелационог суда у Београду ГжЗ. 216/2017 од 4. октобра 2017. године, која је достављена уз уставну жалбу као доказ повреде наведеног права, потврђена пресуда Вишег суда у Београду ПЗ. 300/16 од 14. фебруара 2017. године. Наведеном првостепеном пресудом је, у ставу првом изреке, одбијен тужбени захтев којим је тражено да суд обавезе туженог као одговорног уредника дневних новина „А.“, да без накнаде и без одлагања, а најкасније у другом наредном електронском издању дневне новине „А.“, објави одговор тужиоца на текст који је објављен у електронском издању дневне новине „А.“ од 17. маја 2016. године; ставом другим изреке обавезан тужени као одговорни уредник дневних новина „А.“, да без накнаде и без одлагања, а најкасније у другом наредном електронском издању дневне новине „А.“, објави одговор тужиоца на текст који је објављен у електронском издању дневне новине „А.“ од 17. маја 2016. године, у рубрици „Друштво“, у тексту са насловом „Почео радни део сабора СПЦ владикама ‘суде’ за утају пореза!“, следеће садржине: „Није истина да се, пред било којим органом, Епископу А. суди за утају пореза и да је Епископ А. наводно избегавао плаћања пореза и других законских обавеза у држави у којој делује. Наиме, имајући у виду да Српска православна црква – Е, односно њене црквене општине имају статус религиозне заједнице, односно удружења, оне су на основу швајцарских Закона о порезима, ослобођени плаћања пореза који се наводе у спорном новинском тексту. Једнака ситуација у погледу непостојања обавеза плаћања тих пореза је и у Аустрији. У том смислу, јасно је да Епископ А, односно Е, нити црквене општине у тој епархији, немају обавезу плаћања тих пореза по самом закону. Из овог разлога, против Епископа А. нису поднете, нити су могле бити поднете никакве ‘пореске пријаве’, нити му је ‘држава у којој делује ударила драконске казне плус камате’, како се то неистинито наводи у спорном тексту. Сходно наведеном, неистина је да су казне по том основу ‘дошле на рачун Цркве’, односно на наплату, како се даље наводи у спорном тексту. И на крају, ваља узети у обзир и то, да све ово што је било предмет објављивања у спорном тексту, уопште није било предмет заседања Светог Архијерјског сабора СПЦ, осим што је овај текст незванично наишао на осуду, због непримерености таквог начина извештавања јавности. Имајући у виду горе наведено, објективно, не постоје порески проблеми у Е, нити

било какви поступци везани за опорезивање против Епископа А. и Е. СПЦ, па није било потребе да Епископ А. 'запева пред Сабором о стању у епархијској каси', како се то неосновано и непримерено наводи у спорном тексту. Овде се, очигледно ради о ширењу неистина и дезинформација, на штету епископа А. и Е, али и на штету верног народа ове епархије и на штету јавности, који очекује од медија истинито информисање и примеренији однос према угледу и достојанству ове епархије и њеног епископа, као и сваком другом лицу на кога се објављене информације односе"; ставом трећим изреке одбијен други евентуални тужбени захтев тужиоца, ради исправке неистинитих информација.

У образложењу достављене другостепене пресуде је, између осталог, наведено: да је на интернет страници: [www.alo.rs](http://www.alo.rs) дана 17. маја 2016. године објављен текст под насловом „Почео радни део Сабора СПЦ владикама 'суде' за утају пореза!“ у коме је између осталог наведено: „Прпа за оне који су муљали. У Патријаршком двору у Београду јуче после подне почео је радни део пролећног заседања Светог Архијерејског сабора СПЦ, а патријарх је не часећи часа започео чешљање финансијских извештаја владика, а уз то, како открива наш одлично обавештени извор, одмах покренуо и питање владике Јована нишког ког је Синод СПЦ 'привремено ослободио обавеза до редовног заседања Светог Архијерејског сабора'... Иначе, српске владике положиће и рачуне о стању у њиховим епархијама, а под лупом је нарочито био новац у епархијским касама, будући да је патријарх решен да се обрачуна са финансијским малверзацијама! На тапету ће се како сазнајемо, посебно наћи младе владике, Сергије средњоевропски и А. аустријско-швајцарски, који се често може чути како пева и свира на гитари. Он ће сада са владиком Сергијем, ...'запевати' пред Сабором о стању у својим епархијским касама.“ Даље је наведено: „Избегавали су плаћање пореза и других законских обавеза у држави где делују, па им је дотична држава ударила драконске казне и плус камате. Умислили су да су у Србији јер овде закон омогућава да приликом обављања делатности обезбеђивања прихода могу бити потпуно ослобођени пореских и других обавеза као што је зарада од крштења, венчања, опела ... Против њих су поднете пореске пријаве и сада су све те казне дошле на рачун цркве, односно на наплату...“;

Тужилац се дописом насловљеним као „Захтев за објављивање одговора“, од 15. јуна 2016. године, упућеним туженом, као главном и одговорном уреднику дневних новина „А.“, обратио са захтевом за објављивање одговора на информацију објављену дана 17. маја 2016. године на интернет порталу: „[alo.rs](http://alo.rs)“ која се односи на тужиоца у односу на објављени текст „ПОЧЕО РАДНИ ДЕО САБОРА СПЦ владикама 'суде' за утају пореза!“. У захтеву је садржан одговор тужиоца од 15. јуна 2016. године, садржине као у првом евентуалном тужбеном захтеву наведеном у петитуму тужбе. Тужени је одговор примио дана 17.06.2017. године. Наведени одговор није објављен.

Имајући у виду наведено, Уставни суд указује да је увидом у спорни текст који је објављен у штампаном и електронском издању медија „Б.“ и текст који је објављен у електронском издању медија „А.“ утврдио да очигледно да наслови и садржина новинских чланака нису исти, нити битно слични.

У једном и у другом тексту постоји информација о неплаћању пореза, али ова информација не чини ове текстове истим нити битно сличним. Уставни суд даље указује да је у другој парници усвојен евентуални тужбени захтев подносиоца уставне жалбе за објављивање одговора, али је у тој парници неспорно утврђено да је подносилац одговор чије је објављивање тражио евентуалним тужбеним захтевом послао одговорном уреднику на објављивање, али такав одговор одговорни уредник није објавио.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио, као очигледну неосновану, решавајући као у другом делу изреке.

7. Одредбом члана 84. став 1. Закона о Уставном суду, којим је уређен поступак по уставној жалби, прописано је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. С обзиром на то да је пуномоћник подносиоца уставне жалбе оспорену другостепену пресуду примио 28. новембра 2017. године, а да је у допуни уставне жалбе од 23. јануара 2018. године истакнута повреда права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, значи након 30 дана од њеног пријема, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у том делу као неблаговремену, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона, решавајући такође као у другом делу изреке.

8. У вези са наводима подносиоца уставне жалбе да му је оспореним актима повређено начело из члана 21. Устава, Уставни суд указује да се означеном уставном нормом не јемчи ниједно одређено људско или мањинско право или слобода, већ се утврђује начело у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе. Стога повреда овог начела може настати само акцесорно, као последица утврђене повреде или ускраћивања конкретног Уставом зајемченог права или слободе, што није случај у конкретном предмету. Стога је Уставни суд уставну жалбу у том делу одбацио, као другом делу изреке, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

9. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, брoј 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-11975/2017 од 21. априла 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – ради накнаде нематеријалне штете)**

**Рок застарелости захтева за накнаду штете када је штета проузрокована кривичним делом (члан 377. ЗОО), за чије гоњење је предвиђен**

дужи рок застарелости од рокова прописаних одредбама члана 376. ЗОО, и према коме се може истицати тај захтев; да ли се привилеговани рок застарелости за накнаду штете може применити када није вођен кривични поступак против штетника

Уставни суд је 7. јула 2011. године усвојио Став према коме у случају када је штета проузрокована кривичним делом (члан 377. ЗОО), ако је за кривично гоњење предвиђен дужи рок застарелости од рокова прописаних чланом 376. ЗОО, захтев за накнаду штете према сваком одговорном лицу, а не само штетнику, застарева када истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења само ако је правноснажном пресудом утврђено постојање кривичног дела и окривљени оглашен кривим за кривично дело. Прекид застаревања кривичног гоњења повлачи за собом и прекид застаревања захтева за накнаду штете. Исти рок застарелости кривичног гоњења примењује се ако је кривични поступак обустављен, односно ако се није могао покренути зато што је окривљени умро или је душевно оболео, односно ако постоје друге околности које искључују кривично гоњење и одговорност окривљеног, као што су амнестија и помиловање. У свим осталим случајевима примењује се општи рок застарелости потраживања из члана 376. ЗОО.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд указује да су, због тога што је учинилац кривичног дела умро, постојале процесне сметње због којих је било немогуће да се против учиниоца (уједно и штетника) поступак покрене и оконча. У таквом случају, парнични суд је овлашћен да утврди као претходно питање да ли штета проузрокована таквом радњом у себи садржи елементе кривичног дела, јер оно може постојати и када је кривични поступак изостао. Међутим, парнични судови су инсистирајући на другачијем правном схватању пропустили да утврде да ли је штета проузрокована радњом која у себи садржи елементе кривичног дела – конкретно тешког дела против безбедности јавног саобраћаја из члана 297. став 2. у вези члана 289. став 1. КЗ за коју је прописана казна од две до 12 година затвора, а за које застарелост кривичног гоњења наступа у року од 15 година у смислу члана 103. КЗ.

Поред тога, с обзиром на чињеницу да тужени овде није штетник, већ акционарско друштво за осигурање, Уставни суд указује да су чланом 380. ЗОО прописана посебна правила о застарелости потраживања из уговора о осигурању, с тим да за застарелост из тих уговора важе опште одредбе о застарелости. Одредбом члана 380. став 5. ЗОО прописано је да непосредни захтев оштећеног лица према осигуравачу у смислу члана 941. ЗОО, то јест по основу директне тужбе према осигуравачу, застарева за исто време за које застарева његов захтев према осигуранику одговорном за штету, што значи да се на застарелост овог потраживања примењују опште одредбе о застарелости потраживања накнаде штете из члана 376, односно у конкретном случају из члана 377. ЗОО.

Наведени очигледни пропусти у примени материјалног права надлежних судова имали су за последицу примену рокова застарелости краћих



него рок застарелости када се примењује члан 377. ЗОО, као и одбијање тужбеног захтева за накнаду нематеријалне штете. Како поступак у коме је донета оспорена пресуда не задовољава стандарде правичног суђења из члана 32. став 1. Устава, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права, оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе повређено је право на правично суђење, а последице те повреде отклањају се њеним поништајем и доношењем нове одлуке о жалби коју је подносилац изјавио против првостепене пресуде.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. К. (D. K.) и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1978/19 од 23. маја 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1978/19 од 23. маја 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 8932/18 од 26. фебруара 2019. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Д. К. (D. K.) из Рио Парда, Савезна Република Бразил изјавио је Уставном суду, 2. августа 2019. године, преко пуномоћника Н. С, адвоката из Шапца, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1978/19 од 23. маја 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да је због произвољне примене материјалног права подносиоцу повређено право на правично суђење, као и да је неприхватљив став Апелационог суда да се рок застаревања, предвиђен одредбом члана 377. став 1. Закона о облигационим односима, не може применити уколико не постоји правноснажна осуђујућа пресуда кривичног суда, нити да се привилеговани рок застарелости односи на осигуравача као одговорно лице, већ само на физичко лице - учиниоца кривичног дела.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца

уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, из садржине уставне жалбе и на основу увида у приложене доказе, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Основног суда у Новом Саду (у даљем тексту: Основни суд) П. 8932/18 од 26. фебруара 2019. године, у првом ставу изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да суд обавезе туженог „Д.“ а.д.о. Нови Сад да му на име накнаде нематеријалне штете због смрти сина и супруге настрадалих у саобраћајној несрећи исплати тражени износ, са законском затезном каматом, док је у другом и трећем ставу изреке тужилац обавезан да накнади парничне трошкове туженом, односно умешачу.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1978/19 од 23. маја 2019. године одбијена је жалба тужиоца и потврђена пресуда Основног суда П. 8932/18 од 26. фебруара 2019. године. У образложењу ове другостепене пресуде, поред осталог, наведено је да из утврђеног чињеничног стања произлази: да се 17. септембра 2010. године догодила тешка саобраћајна незгода у којој су живот изгубили ванбрачна супруга тужиоца Б. М. и мал. син тужиоца Е. К. П, путници у путничком возилу марке „Голф“, којим је управљао М. Е, који је такође преминуо од повреда задобијених у истој саобраћајној незгоди, до које је дошло када се његово возило сударило са аутобусом (осигураним код туженог), а којим је управљао Ј. М; да је тужилац за саобраћајну незгоду сазнао одмах након што се штетни догађај десио; да се тужилац одштетним захтевом обратио туженом 21. маја 2018. године, а да је тужбу поднео 8. новембра 2018. године; да у вези са предметном саобраћајном незгодом није вођен кривични поступак. Даље је наведено: да је супротно жалбеним наводима правилно првостепени суд применио одредбе члана 376. ст. 1. и 2. Закона о облигационим односима, налазећи да је протекао како субјективни (трогодишњи), тако и објективни (петогодишњи) рок застарелости, имајући у виду дан настанка штете и дан подношења тужбе суду; да по мишљењу Апелационог суда, нема места примени члана 377. став 1. Закона о облигационим односима, јер кривични поступак није вођен, те самим тим не постоји правноснажна осуђујућа пресуда; да се привилеговани рок застарелости потраживања накнаде штете причињене кривичним делом може применити само у односу на учиниоца кривичног дела у споровима за накнаду штете који се воде против штетника; да парнични суд није овлашћен да утврђује да ли је извршено кривично дело с обзиром на разлику која постоји између кривичне и грађанскоправне одговорности; да су ирелевантни разлози због којих кривични поступак није вођен, већ је искључиво релевантно да ли је правноснажном кривичном пресудом утврђено да је извршено кривично дело, чијим извршењем је настала штета која се у парничном поступку потражује, а што је у конкретном случају изостало.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се позивају подносиоци уставне жалбе, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан

и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99 и 44/99)) (у даљем тексту: ЗОО) је прописано: да застарелошћу престаје право захтевати испуњење обавезе, да застарелост наступа кад протекне законом одређено време у коме је поверилац могао захтевати испуњење обавезе (члан 360. ст. 1. и 2.); да потраживање накнаде проузроковане штете застарева за три године од кад је оштећеник дознао за штету и за лице које је штету учинило, да у сваком случају ово потраживање застарева за пет година од кад је штета настала (члан 376. ст. 1. и 2.); да кад је штета проузрокована кривичним делом, а за кривично гоњење је предвиђен дужи рок застарелости, захтев за накнаду штете према одговорном лицу застарева кад истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења, да прекид застаревања кривичног гоњења повлачи за собом и прекид застаревања захтева за накнаду штете, као и да исто важи и за застој застаревања (члан 377.); да непосредан захтев трећег оштећеног лица према осигуравачу застарева за исто време, за које застарева његов захтев према осигуранику одговорном за штету (члан 380. став 5.); да у случају осигурања од одговорности, осигуравач одговара за штету насталу осигураним случајем само ако треће оштећено лице захтева њену накнаду, да осигуравач сноси, у границама своте осигурања, трошкове спора о осигураниковој одговорности (члан 940.); да у случају осигурања од одговорности, оштећено лице може захтевати непосредно од осигуравача накнаду штете коју је претрпело догађајем за који одговара осигураник, али највише до износа осигуравачеве обавезе (члан 941. став 1.).

Кривичним закоником Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) (у даљем тексту: КЗ РС) било је прописано: да ако у овом законнику није друкчије одређено, кривично гоњење не може се предузети кад протекне петнаест година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко десет година (члан 103. став 1. тачка 2)); да учесник у саобраћају на путевима који се не придржава саобраћајних прописа и тиме тако угрози јавни саобраћај да доведе у опасност живот или тело људи или имовину већег обима, па услед тога код другог наступи лака телесна повреда или проузрокује имовинску штету која прелази износ од двеста хиљада динара, казниће се затвором до три године (члан 289. став 1.); да ако је услед дела из члана 289. ст. 1. и 2, члана 290. ст. 1. и 2, члана 291. ст. 1, 3. и 4. и члана 295. ст. 1. и 2. овог законика наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година (члан 297. став 2).

5. Оцењујући разлоге и наводе уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, Уставни суд најпре наглашава да је правилну примену материјалног права надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Уставни суд

није надлежан да оцењује правилност чињеничних и правних закључака редовних судова, осим у случају када је примена материјалног или процесног права била очигледно произвољна на штету подносиоца уставне жалбе. Дакле, произвољна или арбитрерна примена материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде његовог Уставом зајемченог права на правично суђење, те је у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од конкретних околности случаја и утемељености изнетих уставноправних разлога, основано ценити повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене материјалног права. Наиме, Суд по правилу неће интервенисати, осим уколико су одлуке домаћих судова арбитрерне или очигледно неосноване, као и под условом да је процедура гледана у целини није била правична.

У конкретном случају, пред Уставни суд су се као кључна поставила два питања. Прво, да ли у ситуацији када је штета проузрокована кривичним делом (члан 377. ЗОО), а за кривично гоњење је предвиђен дужи рок застарелости од рокова прописаних одредбама члана 376. ЗОО, захтев за накнаду штете застарева када истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења – само према штетнику или према сваком одговорном лицу и друго, да ли се привилеговани рок застарелости за накнаду штете може применити у ситуацији када није вођен кривични поступак против штетника.

С тим у вези, Уставни суд указује да је на редовној седници одржаној 7. јула 2011. године, утврдио Став који даје одговор на оба питања. Наиме, према наведеном Ставу, који се односи на рок застарелости за накнаду штете проузроковане кривичним делом, у случају када је штета проузрокована кривичним делом (члан 377. ЗОО), ако је за кривично гоњење предвиђен дужи рок застарелости од рокова прописаних чланом 376. ЗОО, захтев за накнаду штете према сваком одговорном лицу, а не само штетнику, застарева када истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења само ако је правноснажном пресудом утврђено постојање кривичног дела и окривљени оглашен кривим за кривично дело. Прекид застаревања кривичног гоњења повлачи за собом и прекид застаревања захтева за накнаду штете. Исти рок застарелости кривичног гоњења примењује се ако је кривични поступак обустављен, односно ако се није могао покренути зато што је окривљени умро или је душевно оболео, односно ако постоје друге околности које искључују кривично гоњење и одговорност окривљеног, као што су амнестија и помиловање. У свим осталим случајевима примењује се општи рок застарелости потраживања из члана 376. ЗОО.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд указује да су, због тога што је учинилац кривичног дела умро, постојале процесне сметње због којих је било немогуће да се против учиниоца (уједно и штетника) поступак покрене и оконча. У таквом случају, према становишту Уставног суда, које заступа и Врховни касациони суд (видети пресуду Рев. 1672/2016 од 15. децембра 2016. године) парнични суд је овлашћен да утврди као претходно питање да ли штета проузрокована таквом радњом у себи садржи елементе

кривичног дела, јер оно може постојати и када је кривични поступак изостао. Међутим, парнични судови су инсистирајући на другачијем правном схватању, пропустили да утврде да ли је штета проузрокована радњом која у себи садржи елементе кривичног дела – конкретно тешког дела против безбедности јавног саобраћаја из члана 297. став 2. у вези члана 289. став 1. КЗ за коју је прописана казна од две до 12 година затвора, а за које застарелост кривичног гоњења наступа у року од 15 година у смислу члана 103. КЗ.

Поред тога, с обзиром на чињеницу да тужени није штетник, већ акционарско друштво за осигурање, Уставни суд указује да су чланом 380. ЗОО прописана сва посебна правила о застарелости потраживања из уговора о осигурању, с тим да за застарелост из тих уговора важе опште одредбе одељка о застарелости, уколико евентуално у овом члану није и у том погледу нешто посебно одређено. Одредбом члана 380. став 5. ЗОО прописано је да непосредни захтев оштећеног лица према осигуравачу у смислу члана 941. ЗОО, то јест по основу директне тужбе према осигуравачу, застарева за исто време за које застарева његов захтев према осигуранику одговорном за штету, што значи да се на застарелост овог потраживања примењују опште одредбе о застарелости потраживања накнаде штете из члана 376, односно у овом случају из члана 377. ЗОО.

Наведени очигледни пропусти у примени материјалног права надлежних судова, у конкретном случају, за последицу су имали примену рокова застарелости који су краћи него рок застарелости када се примењује члан 377. ЗОО, као и одбијање тужбеног захтева за накнаду нематеријалне штете. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да поступак у коме је донета оспорена пресуда не задовољава стандарде правичног суђења, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права.

6. На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - Одлука УС, 40/15 и 103/15), Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, те утврдио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1978/19 од 23. маја 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио оспорену пресуду и одредио да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац изјавио против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 8932/18 од 26. фебруара 2019. године.

7. Уставни суд није посебно разматрао наводе о повреди права на имовину из члана 58. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права поништајем оспореног акта.

8. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – ради накнаде штете у вези исплате војних  
пензија)**

Узимање у обзир свих релевантних чињеница за оцену суда у образложењу судске одлуке, као стандард правичног суђења

Образложење оспорене пресуде Вишег суда у Београду не задовољава стандарде правичног суђења, јер нису узете у обзир све релевантне чињенице за изнету оцену о непостојању пасивне легитимације на страни туженог Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, а посебно – када је подносилац уставне жалбе остварио право на пензију и да ли је то и од каквог утицаја за одговор на питање да ли он спада у категорију корисника права из пензијског и инвалидског осигурања, те ко је у периоду из тужбе био исплатилац подносиоачеве пензије, с обзиром на то да је подносилац право на пензију остварио у Републици Србији, јер му је исто признато решењем домаће организације којој су поверена јавна овлашћења – Фонда за социјално осигурање војних осигураника, па се питање пасивне легитимације није могло решити без утврђења ко је подносиоцу вршио исплату пензије у периоду који је обухваћен тужбом.

Стога је оспореним делом пресуде Вишег суда у Београду повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је иста поништена у овом делу изреке, као и у следећем ставу изреке којим је одлучено о трошковима парничног поступка, а који зависе од одлуке о главној ствари, уз одређивање да исти суд донесе нову одлуку о жалби туженог изјављеној против побижаних ставова изреке првостепене пресуде Првог основног суда у Београду.

Што се тиче оспоравања ревизијског решења Врховног касационог суда, Уставни суд је оценио да наводи подносиоца не представљају уставноправне разлоге за тврдње о повреди означених права, већ се тражи да Уставни суд као инстанциони орган оцени законитост оспореног ревизијског решења, а то је разлог за одбачај уставне жалбе у односном делу као недопуштене.

Захтев подносиоца за накнаду материјалне штете Суд је одбацио, оцењујући овај захтев преурањеним, јер парнични поступак није окончан већ ће на основу ове одлуке бити поново одлучивано у предметном поступку.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Р. В. и утврђује да је ставом другим изреке пресуде Вишег суда у Београду Гж. 13107/15 од 18. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Београду Гж. 13107/15 од 18. новембра 2016. године у ставовима другом и трећем изреке и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби туженог изјављеној против ст. IV и V изреке пресуде Првог основног суда у Београду П. 929/15 од 19. октобра 2015. године.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Р. В. из Подгорице, Црна Гора, поднео је Уставном суду, 10. јануара 2017. године, преко пуномоћника М. К, адвоката из Ужица, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Београду Гж. 13107/15 од 18. новембра 2016. године, због повреде начела забране дискриминације, права на правично суђење и права на имовину, утврђених одредбама члана 21. ст. 1. и 2, члана 32. став 1. и члана 58. Устава.

У уставној жалби се, између осталог, наводи: да је Први основни суд у Београду, сагласно ставовима Уставног суда израженим у одлукама Уж-5287/2011 од 5. децембра 2012. године и Уж-2666/2011 од 23. маја 2012. године, усвојио тужбени захтев подносиоца за по решењу туженог од 25. јануара 2008. године; да је Виши суд у Београду, само из разлога што је пребивалиште подносиоца на подручју Црне Горе, преиначио првостепену пресуду и одбио тужбени захтев као неоснован; да Виши суд у Београду није констатовао да је подносилац, као бивши официр Војске Србије, пензионисан 1. новембра 2007. године, што се види из решења о пензионисању и понуде за закључење вансудског поравнања коју је тужени упутио ради измирења утужених потраживања; да, према томе, подносилац није пензионисан пре 15. августа 2007. године, како то стоји у образложењу оспорене пресуде; да подносилац пензију прима из буџета Републике Србије; да одбијање захтева за накнаду штете само због подносиоцевог пребивалишта у Црној Гори јесте акт дискриминације који је у супротности са чланом 21. Устава, док ускраћивање исплате предметне разлике у пензији представља задирање у имовину подносиоца које није у складу са чланом 58. Устава.

Поднеском од 28. октобра 2017. године, подносилац је проширио уставну жалбу, тако што је оспорио и решење Врховног касационог суда Рев. 628/17 од 13. априла 2017. године, којим није прихваћено одлучивање о његовој ревизији као изузетно дозвољеној, те је ревизија поднета против оспорене другостепене пресуде одбачена као недозвољена.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорене акте, као и да подносиоцу призна право на накнаду материјалне штете у висини недосуђених потраживања и трошкова парничног поступка.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову

заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у оспорени акт и документацију која је достављена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Решењем Фонда за социјално осигурање војних осигураника Уп-1 број 2879-1/07 од 1. новембра 2007. године признато је право на пензију Р. (Ј.) В, пуковнику из Новог Сада, у месечном износу од 42.847,49 динара, са вредношћу бода 9,020 динара, почев од 1. новембра 2007. године, од када тече исплата.

Подносилац уставне жалбе је 23. јануара 2015. године, у својству тужиоца, поднео Првом основном суду у Београду тужбу против туженог Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, ради накнаде штете због мање исплаћених војних пензија у периоду од 1. јануара 2012. до 1. августа 2015. године.

Пресудом Првог основног суда у Београду П. 929/15 од 19. октобра 2015. године је: у ставу I изреке дозвољено објективно преиначење тужбе, према поднеску од 4. септембра 2015. године; у ставу II изреке одбијен предлог тужиоца да се поступак прекине до окончања управног поступка; у ставу III изреке одбијен приговор апсолутне ненадлежности суда; у ставу IV изреке обавезан тужени да тужиоцу за означени период накнади штету у укупном износу од 169.472,64 динара, са одговарајућом каматом; у ставу V изреке тужени обавезан да тужиоцу накнади трошкове парничног поступка.

Одлучујући о жалби туженог, Виши суд у Београду је донео оспорену пресуду Гж. 13107/15 од 18. новембра 2016. године, којом је првостепену пресуду потврдио у делу којим је одбијен приговор апсолутне ненадлежности суда (став први изреке), а преиначио у делу одлуке о главној ствари и трошковима парничног поступка, тако што је одбио као неоснован тужбени захтев тужиоца у целини и одлучио да свака странка сноси своје трошкове парничног поступка (ставови други и трећи изреке).

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је, према утврђеном чињеничном стању, тужиоцу решењем Фонда за социјално осигурање војних осигураника признато право на пензију, која је изражена и у бодовима, а у складу са чланом 261. Закона о Војсци Југославије; да је та законска одредба престала да важи на основу члана 197. став 2. Закона о Војсци Србије, који је ступио на снагу 1. јануара 2008. године; да је чланом 193. став 1. истог Закона прописано да се усклађивање пензија војних осигураника остварених до дана ступања на снагу тог закона, као и пензија остварених по ступању на снагу овог закона, врши по динамици и на начин утврђен законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање; да је решењем туженог о ванредном усклађивању



пензија, вредности општег бода и новчаних накнада 01 број 181-431/08 од 25. јануара 2008. године („Службени гласник РС“ број 20/08) извршено усклађивање пензија за 11,06%, почев од 1. јануара 2008. године, од ког датума се и врши исплата усклађене пензије; да је након тога, одлуком Министра одбране о усклађивању војних пензија за 2007. годину број 10506-3 од 20. марта 2008. године уређен начин годишњег усклађивања износа пензија војних осигураника по Закону о Војсци Југославије, за пензије одређене за 2007. годину и да новчана вредност бода за обрачун пензија и других новчаних накнада корисника војних пензија почев од 1. јануара 2008. године износи 9,40 динара, уместо 9,02 динара, која вредност бода је коришћена за обрачун пензија у периоду од 1. јула 2007. до 31. децембра 2007. године; да је Фонд за социјално осигурање војних осигураника вршио исплату пензија војним пензионерима до 1. јануара 2012. године, када је тужени, на основу члана 79. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, преузео послове обезбеђења и спровођења пензијског и инвалидског осигурања, као и послове финансијског пословања који су били у надлежности Фонда за социјално осигурање војних осигураника; да, међутим, тужилац има пребивалиште у Црној Гори, а исплата пензије за војне осигуранике који имају пребивалиште у Црној Гори вршена је из буџета Црне Горе од 1. августа 2005. године, када је та обавеза преузета од Фонда за социјално осигурање војних осигураника; да је Законом о пензијском и инвалидском осигурању Републике Црне Горе („Службени лист РЦГ“, др. 54/03 ... 47/07 и „Службени лист Црне Горе“, др. 12/07 ... 40/11) прописано да се кориснику права на старосну, инвалидску и породичну пензију, права на новчану накнаду за тјелесно оштећење и права на додатак за помоћ и негу са пребивалиштем у Републици Црној Гори који је то право остварио по војним прописима који су се примењивали до 15. августа 2007. године та права обезбеђују у истом обиму од 15. августа 2007. године, а користе се у складу са овим законом; да износ старосне, инвалидске и породичне пензије, новчане накнаде за тјелесно оштећење и додатка за помоћ и негу из става 1. овог члана представља динарски износ тих права који је преузет на исплату од стране буџета Црне Горе од 1. августа 2005. године, усклађен за проценте усклађивања који су овим корисницима припадали по војним прописима (кроз промјену вриједности бода који се примјењивао за исплату и обрачун војних пензија) до 15. августа 2007. године, прерачунат у еврима, према званичном курсу на дана 15. августа 2007. године; да се средства за остваривање права из овог члана обезбеђују у буџету Црне Горе; да с обзиром на то да тужилац има пребивалиште у Црној Гори, а да је тужбеним захтевом тражио исплату разлике пензије за период након 31. јула 2005. године, када је Република Црна Гора преузела обавезу исплате тужиочеве пензије, у складу са горе наведеним прописом, то тужени није пасивно легитимисан у овој правној ствари; да код таквог стања ствари, првостепени суд је о тужбеном захтеву тужиоца одлучио погрешном применом материјалног права, на коју овај суд пази по службеној дужности, услед чега је одлука о главној ствари морала бити преиначена, а тужбени захтев тужиоца одбијен као неоснован.

У Уговору о вансудском поравнању број 557522-0/Д-0000125876-00001779 од 22. децембра 2015. године, који је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Покрајински фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала у Новом Саду, у својству дужника, доставио Р. В. из Подгорице, овде подносиоцу уставне жалбе, као повериоцу, констатовано је, поред осталог, да дужник према повериоцу утврђује износ обавезе настале по основу ванредног усклађивања пензија професионалних војних лица, за период од 1. јануара 2008. године до дана последње исплаћене пензије (октобар 2015. године), у укупном износу од 422.673,20 динара, који се умањује за износ од 181.090,13 динара, који је наплаћен по основу принудне наплате за периоде за који постоји правноснажна судска пресуда, тако да припадајућа разлика за исплату износи 241.583,07 динара.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

5. Разматрајући наводе уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд констатује да подносилац, у суштини, указује да образложење оспорене пресуде Вишег суда у Београду не задовољава стандарде правичног суђења, јер нису узете у обзир све релевантне чињенице за изнету оцену о непостојању пасивне легитимације на страни туженог Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Уставни суд подсећа да, сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, постоји обавеза судова и других државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења да, поред осталог, образложе своје одлуке. Ова обавеза не може бити схваћена као обавеза да се у одлуци изнесу сви детаљи и дају одговори на сва постављена питања и изнесене аргументе. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке, али судови морају образложити своју одлуку тако што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима су ту одлуку засновали. У пресуди *Van de Hurk против Холандије*, број представке 16034/90, од 19. априла 1994. године, став 61, Европски суд за људска права је истакао да обавеза суда да образложи своју одлуку и да узме у обзир аргументе странака не подразумева да суд мора да детаљно одговори на све наводе странака изнете у правном средству о коме одлучује, већ само оне које оцени правно релевантним. Ово се поготово односи на одлуке судова виших инстанци у којима се прихватају и користе аргументи нижих судова и разлози дати у одлукама које су оспорене, јер би у таквим околностима било неприкладно понављати *in extenso* разлоге за доношење одлуке. Међутим, у конкретном случају се оспорава другостепена пресуда којом је преиначена првостепена пресуда. Када се ради о овој специфичној врсти другостепених одлука, право на образложену судску одлуку, по схватању Уставног суда, подразумева не само обавезу суда да одговори на кључне наводе жалиоца, већ и дужност да изнесе сопствене аргументе и разлоге на којима темељи заузети правни став. Оваква обавеза другостепеног

суда посебно долази до изражаја када против његове одлуке није дозвољена ревизија као ванредни правни лек, због чега мора уложити посебан труд и напор како би парничне странке уверио у снагу својих аргумената.

Подносилац уставне жалбе је тужбом захтевао исплату накнаде материјалне штете због пропуста туженог да изврши усклађивање износа пензија по решењу 01 број 181-431/08 од 25. јануара 2008. године. Руководи се ставовима Уставног суда израженим, поред осталих, у Одлукама Уж-5287/2011 од 5. децембра 2012. године и Уж-2666/2011 од 23. маја 2012. године, првостепени суд је усвојио тужбени захтев за целокупан период означен у тужби. Констатујући да је пребивалиште подносиоца у Црној Гори, Виши суд у Београду је закључио да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, као организација са јавним овлашћењима код које се у Републици Србији обезбеђују средства за пензијско и инвалидско осигурање и остварују права из пензијског и инвалидског осигурања, није пасивно легитимисан, с обзиром на то да је тужбеним захтевом тражена исплата разлике пензије за период након 31. јула 2005. године, а исплата пензије за војне осигуранике који имају пребивалиште у Црној Гори се из буџета Црне Горе врши од 1. августа 2005. године, када је та обавеза преузета од Фонда за социјално осигурање војних осигураника, све у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе које се цитирају у образложењу оспорене другостепене пресуде.

Полазећи од напред изнетих ставова о обавези другостепеног суда да одлуку по правном средству адекватно образложи, Уставни суд најпре утврђује да Виши суд у Београду, примењујући норму из Закона о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе која се односи на кориснике права на старосну, инвалидску и породичну пензију, права на новчану накнаду за тјелесно оштећење и права на додатак за помоћ и негу са пребивалиштем у Републици Црној Гори који су то право остварили по војним прописима који су се примењивали до 15. августа 2007. године, не констатује када је подносилац уставне жалбе остварио право на пензију, односно, да ли је то право остварио пре 15. августа 2007. године и да ли је то и од каквог утицаја за одговор на питање да ли он спада у категорију корисника права из пензијског и инвалидског осигурања на које се та законска норма односи. Ово посебно из разлога што је решење Фонда за социјално осигурање војних осигураника, којим је подносиоцу уставне жалбе признато право на старосну пензију, изведено као доказ у поступку пред првостепеним судом.

Такође, Виши суд у Београду закључује да је 1. августа 2005. године буџет Црне Горе преузео од Фонда за социјално осигурање војних осигураника обавезу исплате пензија војним пензионерима са пребивалиштем на подручју Црне Горе. Међутим, у норми из Закона о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе, коју Виши суд у Београду такође цитира у образложењу оспорене другостепене пресуде, не помиње се од кога је буџет Црне Горе наведеног датума преузео обавезу исплате старосних, инвалидских и породичних пензија, новчаних накнада за тјелесно оштећење и додатка за помоћ и негу. Њоме се регулише питање висине тих новчаних давања,

и то само за кориснике који су своја права остварили по војним прописима који су се примењивали до 15. августа 2007. године. Према томе, у оспореној другостепеној пресуди изостали су и разлози за чињенични закључак о преузимању обавеза Фонда за социјално осигурање војних осигураника од стране буџета Црне Горе на дан 1. августа 2005. године.

На крају, Уставни суд примећује да образложење оспорене пресуде не садржи ниједну констатацију о томе ко је у периоду из тужбе био исплатилац подносиоачеве пензије. С обзиром на то да је подносилац право на пензију остварио у Републици Србији, јер му је исто признато решењем домаће организације којој су поверена јавна овлашћења – Фонда за социјално осигурање војних осигураника, Уставни суд сматра да Виши суд у Београду није могао да реши питање пасивне легитимације без утврђења ко је подносиоцу вршио исплату пензије у периоду који је обухваћен тужбом. Релевантност ове чињенице додатно потврђује Уговор о вансудском поравнању број 557522-0/Д-0000125876-00001779 од 22. децембра 2015. године, који је приложен уз уставну жалбу, а у коме је Покрајински фонд туженог констатовао да постоји разлика између износа који је за период обухваћен тужбом (и још два месеца преко) исплаћен подносиоцу на име војних пензија и износа који је требало да му буде исплаћен након извршеног усклађивања.

Следом изложеног, Уставни суд је утврдио да је ставом другим изреке пресуде Вишег суда у Београду Гж. 13107/15 од 18. новембра 2016. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем пресуде Вишег суда у Београду Гж. 13107/15 од 18. новембра 2016. године у ставовима другом и трећем изреке (имајући у виду да одлука о трошковима парничног поступка зависи од одлуке о главној ствари) и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о жалби туженог изјављеној против ст. IV и V изреке пресуде Првог основног суда у Београду П. 929/15 од 19. октобра 2015. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца уставне жалбе о повреди начела и права из чл. 21. и 58. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одредио начин отклањања штетних последица.

7. Што се тиче оспореног решења Врховног касационог суда Рев. 628/17 од 13. априла 2017. године, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди означених права, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспореног ревизијског решења.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио, јер нису испуњене Уставом

утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете, Уставни суд оцењује да је овакав захтев преурањен, јер ће о жалби тужене бити поново одлучивано, те је овај захтев одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 3. изреке.

9. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9), члана 46. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-338/2017 од 19. маја 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава**

(парнични поступак – ради накнаде штете због примене медицинског  
средства)

**Питање застарелости потраживања капитализиране ренте, због трајно повећаних потреба за лечењем**

По схватању Уставног суда, накнада штете у облику новчане ренте може се досудити само за штету која постоји у моменту доношења судске одлуке па за убудуће, дакле рента је накнада у новчаном облику чији укупан износ није познат у моменту одлучивања, која се плаћа периодично у унапред утврђеним износима за штету која ће настати у будућности.

Подносилац уставне жалбе је у парничном поступку, поред већ доспеле материјалне штете у виду трошкова лечења и других трошкова у вези са тим, а полазећи од чињенице да су његове потребе за лечењем трајне, истакао и захтев за досуђење ренте, у тзв. капитализираном облику, сагласно одредби члана 188. став 5. Закона о облигационим односима, исплатом једне укупне своте. Апелациони суд у Београду је закључио да је делимично основан приговор застарелости наведеног потраживања, јер уколико се пође од тога да је тужба поднета 3. јуна 2008. године, следи да је потраживање, сагласно одредби члана 376. став 1. Закона о облигационим односима, застарело за ону штету која је настала у периоду дужем од три године у односу на датум подношења тужбе.

Подносилац уставне жалбе је у ревизији указао да капитализирана рента, која представља будућу штету, не може да застари, имајући у виду да још увек није доспела, али је Врховни касациони суд само поновио оцену другостепеног суда да подносилац уставне жалбе право на накнаду материјалне штете по наведеном основу има за период од 3. јуна 2005. до краја 2013. године, а да је у преосталом делу то потраживање застарело. Пропустом да оцени наведени ревизијски разлог, којим је указано на

погрешну примену материјалног права, а на коју се у поступку по ревизији пази по службеној дужности, ревизијски суд подносиоцу уставне жалбе повредио право на образложену судску одлуку, као један од елемената права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Ово посебно из разлога што се у образложењу другостепене пресуде не помиње капитализирана рента, па се стиче утисак да је Апелациони суд у Београду тај део тужбеног захтева изгубио из вида приликом доношења преиначујуће пресуде, код које је другостепени суд дужан да одлучи о свим захтевима парничних странака.

Стога је Уставни суд уставну жалбу у овом делу усвојио, уз одређивање начина правичног задовољења подносиоца уставне жалбе поништајем оспорене пресуде Врховног касационог суда у делу одлуке о захтеву за накнаду штете на име трошкова лечења и других трошкова у вези са тим, и одређивањем да исти суд у том делу донесе нову одлуку о ревизији подносиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду.

У погледу навода уставне жалбе да Врховни касациони суд није размотрио ни ревизијске разлоге којима је побијана одлука другостепеног суда о затезној камати на правноснажно досуђена новчана потраживања, Уставни суд је утврдио да је Врховни касациони суд прихватањем аргумената другостепене пресуде и закључивањем да је она заснована на правилној примени члана 189. став 2. Закона о облигационим односима, задовољио стандарде правичног суђења у погледу права на образложену судску одлуку, успостављене праксом Уставног суда и Европског суда за људска права, те је у овом делу уставну жалбу одбацио као очигледно неосновану.

Суд је одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости, људских права и основних слобода.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Б. и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Рев. 301/17 од 8. јуна 2017. године, у делу одлуке о захтеву за накнаду штете на име трошкова лечења и других трошкова у вези са тим, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Рев. 301/17 од 8. јуна 2017. године, у делу одлуке о захтеву за накнаду штете на име трошкова лечења и других трошкова у вези са тим, и одређује да исти суд у том делу донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 3067/16 од 8. септембра 2016. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Б. из Младеновца је, 14. децембра 2017. године, преко пуномоћника М. Р. И, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев. 301/17 од 8. јуна 2017. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

У уставној жалби се, између осталог, наводи: да је подносилац водио поступак за накнаду штете настале као последица примљене вакцине чији је произвођач тужени; да је, након правноснажности одлуке о нематеријалној штети, настављен поступак одлучивања о тужбеном захтеву за накнаду материјалне штете, којим је била обухваћена већ настала штета, али и она будућа, у виду капитализиране ренте, и то на име изгубљене зараде, накнаде за туђу негу и помоћ и трошкова лечења; да је Апелациони суд у Београду, поступајући по жалбама парничних странака, делимично преиначио првостепену пресуду, тако што је, поред осталог, предметни тужбени захтев одбио као неоснован у делу којим је тражена накнада штете на име трошкова лечења за оброке које је сматрао застарелим, тј. оне који су доспели у периоду од три године пре подношења тужбе (3. јун 2005. године) па уназад; да је Апелациони суд у Београду одбијајућом одлуком обухватио и део тужбеног захтева који се односи на будућу штету, за коју рок застарелости није ни почео да тече; да је, такође, у означеном преиначујућем делу другостепене пресуде одбијен као неоснован захтев подносиоца за исплату затезне камате на досуђена потраживања накнаде материјалне штете за период од вештачења (1. априла 2014. године) до првостепеног пресуђења (13. октобра 2015. године), на који начин је погрешно примењена одредба члана 189. став 2. Закона о облигационим односима; да је подносилац у ревизији изричито указао на обе грешке Апелационог суда у Београду, али је Врховни касациони суд само лапидарно констатовао да су потраживања доспела пре 3. јуна 2005. године застарела, иако ревизијом уопште није побијан став о застарелости тих потраживања, већ само будуће штете, као и да је другостепени суд правилно применио одредбу члана 189. став 2. Закона о облигационим односима на конкретан случај; да стога оспорена пресуда Врховног касационог суда не задовољава стандард правичног суђења, јер се ради о пуком потврђивању нижестепене одлуке, без изношења адекватног, јасног и разумљивог става о кључним ревизијским разлозима.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену ревизијску пресуду.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни

суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у списе парничног предмета Другог основног суда у Београду П. 24014/13, па је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе и А. Б. из Младеновца су 3. јуна 2008. године, у својству тужилаца, поднели Другом општинском суду у Београду тужбу против тужених Института за вирусологију, вакцине и серуме „Т.“ са седиштем у Београду и Републике Србије – Министарство здравља. Првотужилац је тужбом поставио захтеве за накнаду нематеријалне штете по свим видовима и материјалне штете у висини трошкова лечења, те месечне ренте због потпуне неспособности за рад, повећаних потреба и немогућности даљег развијања и напредовања. Друготужиља је тужбом тражила исплату накнаде нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због нарочито тешког инвалидитета детета (првотужиоца).

Након 1. јануара 2010. године, надлежност Другог општинског суда у Београду је преузео Први основни суд у Београду.

Пресудом Првог основног суда у Београду П. 58587/10 од 18. марта 2011. године, која је делимично потврђена пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 6308/11 од 21. марта 2013. године, правноснажно је одлучено о тужбеним захтевима тужилаца за накнаду нематеријалне штете, тако што је првотужени обавезан да ову накнаду исплати првотужиоцу по свим основима, док је друготужиљин тужбени захтев у целини одбијен као неоснован. Такође, правноснажно су одбијени као неосновани сви тужбени захтеви тужилаца у односу на друготужену, због непостојања пасивне легитимације.

Након економско-финансијског вештачења у поновном поступку, које је обавила комисија вештака, тужилац је поднеском од 28. маја 2014. године определио тужбени захтев за накнаду материјалне штете, и то за: изгубљену зараду због потпуне неспособности за рад (2.669.361,60 динара), са обрачунатом каматом (1.382.662,14 динара, што даје укупан износ од 4.052.023,74 динара), те капитализирану ренту због потпуне неспособности за рад, закључно са 12. априлом 2053. године, када би тужилац требало да наврши 75 година живота (11.337.118,09 динара); трошкове за негу и помоћ од стране другог лица, у виду разлике између стварних трошкова и примљене новчане накнаде за негу и помоћ другог лица, које право је тужиоцу признато у октобру 2004. године (2.687.298,83 динара), са обрачунатом каматом (3.351.638,72 динара, што даје укупан износ од 6.038.937,54 динара), те капитализирану ренту због трајне потребе за негом и помоћи другог лица, закључно са 12. априлом 2053. године (5.338.576,69 динара, што заједно са висином већ доспеле накнаде даје укупан износ од 11.377.514,23 динара); трошкове за набавку лекова и ангажовање физиотерапеута, које не покрива обавезно здравствено осигурање (73.880 евра и 110.136 динара), те капитализирану ренту због трајне потребе за набавком лекова и ангажовање физиотерапеута, закључно са 12. априлом 2053. године (2.754.697,75 динара, што заједно са



висином већ доспеле накнаде даје укупан износ од 73.880 евра и 2.864.833,75 динара); трошкове за набавку инвалидских помагала (6.029 евра и 357.700 динара), те капитализирану ренту због трајне потребе за набавком инвалидских помагала, закључно са 12. априлом 2053. године (137.734,89 евра, што заједно са висином већ доспеле накнаде даје укупан износ од 143.763,89 евра и 357.700 динара); трошкове за рехабилитације у бањама и климатским лечилиштима (36.335 евра и 40.000 динара), те капитализирану ренту због трајне потребе за рехабилитацијом у бањама и климатским лечилиштима, закључно са 12. априлом 2053. године (275.469,77 евра, што заједно са висином већ доспеле накнаде даје укупан износ од 311.804,77 евра и 40.000 динара). На тражене износе, тужилац је поставио захтев за досуђење затезне камате почев од 1. априла 2014. године, када је обављено вештачење у овој правној ствари, па до коначне исплате.

Други основни суд у Београду, који је у међувремену преузео надлежност Првог основног суда у Београду, донео је пресуду П. 24014/13 од 13. октобра 2015. године, којом је тужбени захтев тужиоца одбијен само у погледу износа изражених у еврима (део трошкова за набавку лекова и ангажовање физиотерапеута, затим трошкова за набавку инвалидских помагала, као и трошкова за рехабилитације у бањама, те капитализиране ренте због трајне потребе за набавком инвалидских помагала и трајне потребе за рехабилитацијом у бањама). У преосталом делу, тачније, за износе изражене у динарима, тужбени захтев је усвојен, а затезна камата досуђена почев од 1. априла 2014. године до коначне исплате.

Одлучујући о жалбама парничних странака, Апелациони суд у Београду је донео пресуду Гж. 3067/16 од 8. септембра 2016. године, којом је првостепену пресуду потврдио у делу којим је тужиоцу досуђена капитализирана рента због потпуне неспособности за рад (11.337.118,09 динара), док је досуђена накнада штете на име изгубљене зараде због потпуне неспособности за рад преиначењем само раздвојена на износ главног дуга и обрачунате затезне камате (главни дуг 2.669.361,60 динара, обрачуната затезна камата 1.382.662,14 динара). Такође, преиначењем је само делимично усвојен тужбени захтев за накнаду материјалне штете по основу трошкова лечења и других трошкова у вези са тим (обједињени трошкови за набавку лекова и ангажовање физиотерапеута, трошкови за набавку инвалидских помагала и трошкови за рехабилитацију у бањама и климатским лечилиштима), у износу од 475.474,40 динара и 34.200 евра, а делимично одбијен за износе од 2.787.059,35 динара и 495.248,66 евра. Правноснажно је одбијен као неоснован у целини тужбени захтев за накнаду имовинске штете у виду трошкова за негу и помоћ од стране другог лица у износу од 11.377.514,23 динара. Право на затезну камату на досуђене износе утврђено је, по преиначењу, почев од дана првостепеног пресуђења до коначне исплате.

У образложењу другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је, према утврђеном чињеничном стању, тужилац рођен 12. априла 1988. године, као здраво дете, а дана 30. децембра 1988. године, након систематског прегледа, примио је оралну полио-вакцину коју је произвео тужени;

да је 26. јануара 1989. године хоспитализован на Институту за здравствену заштиту мајке и детета, одакле је 20. фебруара 1989. године отпуштен са дијагнозом *Quadriplegia flaccida post polio*; да је вештачењем утврђено постојање узрочно-последичне везе између пријема полио-вакцине и болести тужиоца, која је проузроковала умањење његових животних активности, као и његове радне способности за 100%; да је решењем надлежног органа тужиоцу признато право на накнаду за туђу негу и помоћ, која тренутно износи 25.000 динара на месечном нивоу, док тужилац трећем лицу плаћа износ од 20.000 – 22.000 динара; да је тужилац у јуну 2007. године завршио гимназију; да тужилац има право на набавку ортопедских помагала преко предузећа „Р.“, која му не одговарају, због чега протезу набавља код фирме „О.“ д.о.о, јер је иста квалитетнија и дуже траје; да поред лекова које добија на рецепт, тужилац користи и лекове који представљају помоћна средства и не могу се набавити на рецепт; да како тужилац болује од астме, то му је, поред бањског лечења, неопходан и боравак на мору; да је тужиоцу, такође, неопходно ангажовање физиотерапеута, пет радних дана у недељи, са ценом рада од 25 евра по сату; да је вештачењем од стране комисије судских вештака, првостепени суд утврдио да ће тужиоцу до краја његовог живота бити неопходна туђа нега и помоћ, па до навршене 75. године, као просечне старости, тужиоцу припада износ од 11.377.514,23 динара; да укупна изгубљена зарада тужиоца износи 15.389.141,83 динара; да трошкови набавке лекова, помоћних медицинских средстава, који не иду на рецепт, као и трошкови физиотерапеута, закључно са 31. децембром 2013. године, износе 73.880 евра и 110.136 динара, а будући трошкови за све то, на дан 1. марта 2014. године, износе 2.754.697,75 динара; да укупни трошкови за инвалидска помагала, закључно са 31. децембром 2013. године, износе 6.029 евра и 357.700 динара, а будући трошкови по том основу 500 евра месечно, па свеукупно то износи 143.763,89 евра и 357.700 динара; да укупни трошкови за бањска и климатска лечилишта, закључно са 31. децембром 2013. године, износе 36.335 евра и 40.000 динара, а укупни трошкови до 75. године тужиоца износе 275.469,77 евра; да укупна обавеза туженог по основу трошкова лечења износи 529.448,66 евра и 3.262.533,75 динара; да је тужени у одговору на тужбу истакао приговор застарелости потраживања тужиоца, у смислу одредбе члана 376. Закона о облигационим односима.

У образложењу означене пресуде је даље наведено: да је при одлучивању о тужбеном захтеву тужиоца за накнаду материјалне штете првостепени суд, на правилно и потпуно утврђено чињенично стање, погрешно применио материјално право, када је туженог обавезао да тужиоцу исплати на име трошкова лечења износ од 3.262.533,70 динара, са затезном каматом почев од 1. априла 2014. године до коначне исплате, на име изгубљене зараде због потпуне неспособности за рад износ од 4.052.023,74 динара са затезном каматом почев од 1. априла 2014. године до пресуђења, затезну камату на износ будућих месечних давања од 11.337.118,09 динара почев од 1. априла 2014. године до пресуђења, на име разлике између стварних трошкова за помоћ и негу другог лица и примљене накнаде по том основу износ од 11.377.514,23

динара, са затезном каматом почев од 1. априла 2014. године до коначне исплате, као и када је одбио као неоснован тужбени захтев тужиоца у делу који је изражен у еврима; да ово из разлога што првостепени суд није имао у виду истакнути приговор застарелости, јер уколико се узме у обзир да је тужилац тужбу поднео 3. јуна 2008. године, следи да је његово потраживање застарело за ону штету која је настала у периоду дужем од три године у односу на датум подношења тужбе суду; да тужилац стога нема право на накнаду материјалне штете по основу трошкова лечења које би тужени био дужан да му накнади, у смислу члана 195. став 1. Закона о облигационим односима, за период пре 3. јуна 2005. године, већ право на ту врсту накнаде остварује за период од 3. јуна 2005. до краја 2013. године, према налазу и мишљењу комисије вештака, и то на име трошкова лечења у износима од 25.800 евра и 71.774,40 динара, на име трошкова набавке лекова и помоћних медицинских средстава у износима од 990 евра и 357.700 динара, те на име трошкова рехабилитације у бањама и климатским лечилиштима у износима од 7.410 евра и 40.000 динара, што укупно представља износе од 475.474,40 динара и 34.200 евра, оба са одговарајућом затезном каматом почев од првостепеног пресуђења, до коначне исплате, сагласно одредби члана 189. став 2. Закона о облигационим односима; да је преко наведених, а до тражених износа од 3.262.533,75 динара и 529.448,66 евра, тужбени захтев тужиоца неоснован, јер је потраживање у том делу застарело, у смислу члана 376. став 1. Закона о облигационим односима; да у односу на признате износе накнаде у висини трошкова лечења, тужени није у доцњи од дана вештачења – 1. априла 2014. године, него од дана доношења првостепене пресуде, имајући у виду да се висина накнаде штете одређује према ценама у време доношења судске одлуке, у смислу члана 189. став 2. Закона о облигационим односима; да је тужени дужан да тужиоцу на износ од 2.669.361,60 динара, колико номинално износи изгубљена зарада тужиоца за период од јула 2007. до фебруара 2014. године, исплати затезну камату почев од доношења првостепене пресуде, у смислу одредаба члана 189. став 2. и члана 277. Закона о облигационим односима, што је случај и са капитализираном рентом због потпуне неспособности за рад; да тужени није дужан да тужиоцу исплати износ од 11.377.514,23 динара, са затезном каматом почев од 1. априла 2014. године до коначне исплате, по основу разлике између стварних трошкова за помоћ и негу другог лица и накнаде коју по том основу прима од Градског центра за социјални рад, имајући у виду да је првостепени суд утврдио да његово примање износи 25.000 динара месечно, док за негу и помоћ трећем лицу он месечно плаћа од 20.000 до 22.000 динара, из чега следи да не трпи штету, у смислу члана 155. Закона о облигационим односима; да се мајка тужиоца, у својству сведока, изјаснила да се о тужиоцу, када је она одсутна, од његовог рођења стара извесна комшиница, којој дају читав износ добијен по основу туђе неге и помоћи, те да тужилац не би прихватио да се о њему стара неко други; да из наведеног произлази да тужилац не трпи штету по основу плаћања другом лицу за негу и помоћ, јер је то онај износ који добија од надлежног органа, па је његов захтев за накнаду те штете неоснован.

Тужилац је у ревизији од 31. октобра 2016. године, поред осталог, навео: да је суд погрешно применио одредбу члана 188. Закона о облигационим односима, када је за део накнаде материјалне штете, опредељене у виду капитализиране ренте, одбио као неоснован тужбени захтев због застарелости; да је новчана рента, сагласно члану 188. Закона о облигационим односима, накнада будуће трајне штете, тј. obroка који још увек нису доспели, те рок застарелости за исте није ни почео да тече; да самим тим, рок није ни могао да истекне, а потраживање да застари; да је суд погрешно применио и одредбу члана 189. став 2. Закона о облигационим односима, јер није применио и члан 186. истог Закона, који прописује да се обавеза накнаде штете сматра доспелом од тренутка њеног настанка; да се одредба члана 189. став 2. Закона о облигационим односима примењује само на штету која је настала на материјалним добрима, не и на штету насталу у новцу, која се одређује са стањем на дан настанка штете, у складу са начелом монетарног номинализма из члана 394. Закона о облигационим односима.

Врховни касациони суд је 8. јуна 2017. године донео оспорену пресуду Рев. 301/17, којом је ревизију тужиоца одбио као неосновану.

У образложењу оспорене ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено: да је Врховни касациони суд испитао побијану одлуку, у смислу члана 408. Закона о парничном поступку, па је нашао да ревизија тужиоца није основана; да је правилно другостепени суд поступио када је преиначио првостепену пресуду у делу којим је одлучено о тужбеном захтеву тужиоца за исплату разлике између накнаде за туђу негу и помоћ коју тужилац плаћа трећем лицу и накнаде коју по том основу прима од Градског центра за социјални рад, из разлога што тужилац ову штету не трпи, у смислу члана 155. Закона о облигационим односима; да је исто тако другостепени суд правилно ценио приговор застарелости тужиоцевог потраживања, који је тужени истакао, а првостепени суд занемарио; да имајући у виду да је тужилац тужбу поднео 3. јуна 2008. године, правилно другостепени суд налази, примењујући одредбе члана 376. Закона о облигационим односима, да је тужиочево потраживање за штету која је настала у периоду дужем од три године у односу на датум подношења тужбе застарело; да је, сходно члану 361. став 1. Закона о облигационим односима, тужилац био у могућности, као поверилац, да од туженог, као дужника, захтева испуњење обавезе, односно, да му тужени накнади трошкове лечења од дана када је те трошкове имао, па је застарелост почела да тече од првог дана када је извршено плаћање, што даље значи да тужилац нема право на накнаду материјалне штете на име трошкова лечења за период пре 3. јуна 2005. године, већ за период од наведеног датума, па закључно са 2013. годином, што укупно износи 475.474,40 динара и 34.200 евра, са припадајућом каматом; да је правилно примењујући одредбе члана 189. став 2. и члана 395. Закона о облигационим односима, те одредбу члана 4. Закона о стопи затезне камате, другостепени суд правилно поступио када је потврдио првостепену пресуду за наведене износе, са припадајућом каматом; да неосновано тужилац ревизијом побија одлуку другостепеног суда у делу који се односи на изгубљену зараду због

неспособности за рад, из разлога што је другостепени суд тужиоцу на износ од 2.669.361,60 динара досудио затезну камату почев од 13. октобра 2015. године до коначне исплате, а на име обрачунате затезне камате износ од 1.382.662,14 динара, што чини укупан износ од 4.052.023,74 динара, колико је тужиоцу досуђен и пресудом првостепеног суда; да је изнети правни став тужиоца по коме је застарелост чињенично питање погрешан, имајући у виду да је реч о правном питању; да се суд на застарелост не може обазирати само ако се дужник није на њу позвао, али ако јесте, суд мора да цени истакнути приговор застарелости, с обзиром на то да застарелост престaje право да се захтева испуњење обавезе; да стога оцена приговора застарелости представља питање из домена материјалног права, на чију правилну примену другостепени суд пази по службеној дужности; да је Врховни касациони суд ценио и све друге наводе ревизије, али како они нису од значаја и не могу довести до другачије и за тужиоца повољније одлуке, то их суд, сагласно овлашћењу из члана 414. став 2. и члана 396. ст. 1. и 2. у вези са чланом 419. Закона о парничном поступку, није образлагао детаљно.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука, УС и 74/13 – Одлука УС и 55/14) (у даљем тексту: ЗПП) је прописано: да другостепени суд може у седници већа или на основу одржане расправе, поред осталог, да преиначи првостепену пресуду и одлучи о захтевима странака (члан 387. став 1. тачка 5)); да Врховни касациони суд испитује побијану пресуду само у оном делу у коме се побија ревизијом и у границама разлога наведених у ревизији, пазећи по службеној дужности на битну повреду из члана 374. став 2. тачка 2) овог закона и на правилну примену материјалног права (члан 408.).

Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99 и 44/99)) је прописано: да је штета умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и доношење другог физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета) (члан 155.); да се у случају смрти, телесне повреде или оштећења здравља, накнада одређује по правилу, у облику новчане ренте, доживотно или за одређено време, да се новчана рента досуђена на име накнаде штете плаћа месечно унапред, ако суд не одреди што друго, да из озбиљних узрока поверилац може и у другим случајевима захтевати, одмах или доцније да му се уместо ренте исплати једна укупна свота (члан 188. ст. 1. и 2. и 5.); да оштећеник има право како на накнаду обичне штете, тако и на накнаду измакле користи, да се висина накнаде штете одређује према ценама у време доношења судске одлуке, изузев случаја кад закон наређује што друго (члан 189. ст. 1. и 2.); да ко другогме нанесе телесну повреду или му наруши здравље, дужан

је накнадити му трошкове око лечења и друге потребне трошкове с тим у вези, као и зараду изгубљену због неспособности за рад за време лечења, да ако повређени због потпуне или делимичне неспособности за рад губи зараду, или су му потребе трајно повећане, или су могућности његовог даљег развијања и напредовања уништене или смањене, одговорно лице дужно је плаћати повређеном одређену новчану ренту, као накнаду за ту штету (члан 195.); да потраживање накнаде проузроковане штете застарева за три године од кад је оштећеник дознао за штету и за лице које је штету учинило (члан 376. став 1.).

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, полазећи од утврђених чињеница и изнетих уставно-правних разлога, констатовоао да се уставном жалбом истиче пропуст Врховног касационог суда да оцени ревизијске разлоге којима је оспорено становиште другостепеног суда о застарелости потраживања капитализиране ренте, чију исплату подносилац захтева због трајно повећаних потреба за лечењем.

Уставни суд подсећа да је један од елемената права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и право на образложену судску одлуку, које подразумева обавезу суда да наведе јасне, довољне и разумљиве разлоге на којима заснива своју одлуку, чиме се истовремено даје гаранција странци да је суд размотрио њене наводе и доказе које је истакла у поступку. При томе, оваква обавеза не значи да је суд дужан да у одлуци да детаљне одговоре на сва постављена питања и изнете аргументе. Мера у којој постоји обавеза давања образложења зависи од природе одлуке и инстанционе надлежности суда који одлуку доноси. У конкретном случају се са аспекта права на образложену судску одлуку оспорава ревизијска пресуда којом се у целини потврђује пресуда другостепеног суда. Према пракси Европског суда за људска права, коју Уставни суд прихвата, у таквој правној ситуацији је неопходно сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке ниже-степеног суда (видети пресуду у предмету *Helle йрошив Финске*, представка број 157/1996/776/1977, од 19. децембра 1997. године, став 60.).

Уставни суд најпре констатује да је подносилац уставне жалбе ревизију изјавио против целокупног одбијајућег дела другостепене пресуде. Врховни касациони суд је ревизију у целини одбио као неосновану, али се уставном жалбом ревизијска одлука оспорава само у делу у коме је Врховни касациони суд разматрао правноснажну одлуку о тужбеном захтеву за накнаду материјалне штете на име трошкова лечења и других трошкова у вези са тим. Овим захтевом обухваћена је већ доспела накнада поменутих трошкова које је подносилац уставне жалбе имао закључно са 2013. годином, као и капитализирана рента због трајно повећаних потреба за лечењем, а у коју улазе будући трошкови за набавку лекова и ангажовање физиотерапеута, за набавку инвалидских помагала, као и за рехабилитацију у бањама и климатским лечилиштима.

По схватању Уставног суда, накнада штете у облику новчане ренте може се досудити само за штету која постоји у моменту доношења судске одлуке

па за убудуће, а не и за раније претрпљену штету која се досуђује у једнократном износу. Дакле, рента је накнада у новчаном облику чији укупан износ није познат у моменту одлучивања, која се плаћа периодично у унапред утврђеним износима за штету која ће настати у будућности (видети Одлуку Уж-2686/2012 од 15. јануара 2015. године, која је објављена на интернет страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

Као што је већ изнето, подносилац уставне жалбе је, поред већ доспеле материјалне штете у виду трошкова лечења и других трошкова у вези са тим, а полазећи од чињенице да су његове потребе за лечењем трајне, истакао и захтев за досуђење ренте, у тзв. капитализираном облику, сагласно одредби члана 188. став 5. Закона о облигационим односима, исплатом једне укупне своте. Апелациони суд у Београду је закључио да је делимично основан приговор застарелости наведеног потраживања, јер уколико се пође од тога да је тужба поднета 3. јуна 2008. године, следи да је потраживање, сагласно одредби члана 376. став 1. Закона о облигационим односима, застарело за ону штету која је настала у периоду дужем од три године у односу на датум подношења тужбе. Стога подносилац уставне жалбе, по становишту Апелационог суда у Београду, право на накнаду материјалне штете по наведеном основу остварује само за период од 3. јуна 2005. до краја 2013. године, који период је обухваћен налазом и мишљењем комисије судских вештака, док је за део преко досуђених, а до тражених износа од 3.262.533,75 динара и 529.448,66 евра, тужбени захтев неоснован због застарелости потраживања. Дакле, Апелациони суд у Београду је подносиоцу уставне жалбе досудио само накнаду већ доспеле материјалне штете, и то за период за који сматра да то потраживање није застарело.

Подносилац уставне жалбе је у ревизији изричито указао да капитализирана рента, која представља будућу штету, не може да застари, имајући у виду да још увек није ни доспела, али је Врховни касациони суд само поновио оцену другостепеног суда да подносилац уставне жалбе право на накнаду материјалне штете, по наведеном основу, има за период од 3. јуна 2005. до краја 2013. године, а да је у преосталом делу то потраживање застарело. С тим у вези, Уставни суд налази да је пропустом да оцени наведени ревизијски разлог, којим је указано на погрешну примену материјалног права, а на коју се у поступку по ревизији пази по службеној дужности, Врховни касациони суд подносиоцу уставне жалбе повредио право на образложену судску одлуку, као један од елемената права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Ово посебно из разлога што се у образложењу другостепене пресуде уопште не помиње капитализирана рента, па се стиче утисак да је Апелациони суд у Београду тај део предметног тужбеног захтева изгубио из вида приликом доношења преиначујуће пресуде, код које је другостепени суд дужан да одлучи о свим захтевима парничних странака. Стога је Суд, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу у овом делу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице утврђене повреде права на правично суђење такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Врховног касационог суда Рев. 301/17 од 8. јуна 2017. године, у делу одлуке о захтеву за накнаду штете на име трошкова лечења и других трошкова у вези са тим, и одређивањем да исти суд у том делу донесе нову одлуку о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 3067/16 од 8. септембра 2016. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Што се тиче навода уставне жалбе којима се указује да Врховни касациони суд није размотрио ни ревизијске разлоге којима је побијана одлука другостепеног суда о затезној камати на правноснажно досуђена новчана потраживања, Уставни суд је, указујући још једном да обавеза инстанционог суда да образложи одлуку не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете наводе, утврдио да је Врховни касациони суд прихватио у целини аргументе другостепене пресуде, у којој је заузети правни став, по мишљењу Суда, образложен на јасан и уставноправно прихватљив начин. С тим у вези, Врховни касациони суд је изношењем става да је побијана другостепена одлука заснована на правилној примени одредбе члана 189. став 2. Закона о облигационим односима, задовољио стандарде правичног суђења у погледу права на образложену судску одлуку, успостављене праксом Уставног суда и Европског суда за људска права.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у наведеном делу као очигледно неосновану, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. Уставни суд је закључио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости, људских права и основних слобода.

9. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-11420/2017 од 19. маја 2022. године („Службени гласник РС“, број 69/22)

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(поступак за заштиту права на суђење у разумном року  
– висина новчаног обештећења)**

**Висина новчаног обештећења за нематеријалну штету због повреде права на суђење у разумном року када се досуђује већем броју учесника у поступку**



Уставни суд је оценио да правно становиште Вишег суда у Врању није уставноправно прихватљиво, јер је приликом примене мерила за оцену трајања суђења у разумном року тај суд изгубио из вида да се у конкретном случају на тужилачкој страни налазе два лица, а одредба члана 30. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року да се новчано обештећење признаје у висини од 300 евра до 3.000 евра, у динарској противвредности на дан исплате према средњем курсу Народне банке Србије, се мора тумачити у вези са чланом 2. истог закона, тј. на такав начин да ово право има свака странка у судском поступку и да се ни једној странци не може досудити обештећење испод законом прописаног минимума за претрпљену неимовинску штету због повреде права у конкретном судском поступку. На овакво тумачење члана 30. став 1. Закона упућује и члан 32. став 1. Устава којим је право на правично суђење, које у себи укључује и право на суђење у разумном року, утврђено као индивидуално људско право, чија је судска заштита ближе уређена наведеним Законом.

Стога је оспореном пресудом Вишег суда у Врању повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је уставна жалба усвојена и одређен начин правичног задовољења подносилаца поништајем оспорене пресуде и налогом за доношење нове одлуке о жалби против првостепене пресуде Основног суда у Сурдулици у предметом поступку.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. С. и А. С. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Врању Гж.рр. 350/19 од 20. маја 2019. године повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Врању Гж.рр. 350/19 од 20. маја 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против пресуде Основног суда у Сурдулици Прр. 899/18 од 11. децембра 2018. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1 В. С. и А. С. обојица из Сурдулице, су 5. септембра 2019. године, преко пуномоћника И. С. адвоката из Сурдулице, Уставном суду поднели уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Врању Гж.рр. 350/19 од 20. маја 2019. године, због повреде права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да је Основни суд у Сурдулици подносиоцима уставне жалбе досудио новчано обештећење због повреде права на суђење у разумном року у предмету тог суда ОПУ. 320/17, Рјб. 1/18 у износу од 600 евра, тј. сваком подносиоцу по 300 евра, а Виши суд у Врању је

преиначио пресуду тако што је подносиоцима досудио накнаду у укупном износу од 300 евра, тј. испод законског минимума новчаног обештећења од 300 евра који припада странци, а који је прописан одредбом члана 30. Закона о заштити права на суђење у разумном року; да ово представља тенденциозну и погрешну примену закона за коју другостепени суд није ни дао образложене разлоге, чиме је подносиоцима повређено право на правично суђење. Предлаже се да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорену пресуду Вишег суда у Врању и наложи том суду да донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против првостепене пресуде.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује се законом.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из садржине уставне жалбе и увидом у документацију достављену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Основног суда у Сурдулици Прр. 899/18 од 11. децембра 2018. године делимично је усвојен тужбени захтев подносиоца уставне жалбе и обавезана тужена Република Србија, Високи савет судства, Основни суд у Сурдулици да тужиоцима на име новчаног обештећења због повреде права на суђење у разумном року у поступку који се води пред Основним судом у Сурдулици у предмету ОПУ. 320/17, Рјб. 1/18 исплати новчани износ од 600 евра, са досуђеном каматом, све у динарској противвредности на дан исплате према средњем курсу НБС (став први изреке); одбијен као неоснован тужбени захтев тужилаца преко досуђеног до траженог износа, а за износ од 100 евра, у динарској противвредности (став други изреке) и обавезана тужена да тужиоцима на име трошкова парничног поступка исплати износ од 20.250,00 динара, са досуђеном законском затезном каматом (став трећи изреке). У образложењу пресуде се, поред осталог, наводи: да је решењем Основног суда у Сурдулици Р4В 2/18 од 10. августа 2018. године усвојен приговор предлагача – овде тужилаца и утврђено да им је повређено право на суђење у разумном року у предмету Основног суда у Сурдулици ОПУ. 320/17, Рјб. 1/18, те наложено поступајућем судији да одмах у најкраћем року од 15 дана одлучи о изјављеном приговору; да су предлагачи 12. децембра 2017. године Основном суду у Сурдулици поднели захтев за оверу анекса уговора о поклону непокретности, који је суд одбио решењем ОПУ. 320/17 од 11. јануара 2018. године; да су предлагачи 31. јануара 2018. године против

наведеног решења изјавили приговор који је заведен под бројем РЈб. 1/18 и о коме још није одлучено; да су предлагачи стекли право на новчано обештећење у смислу члана 23. став 3. Закона о заштити права на суђење у разумном року; да је ценећи све утврђене чињенице на основу којих је донето решење Р4В 2/18 од 10. августа 2018. године, сагласно мерилима предвиђеним чланом 4. Закона, а имајући у виду одредбу члана 30. Закона којом је регулисана висина новчаног обештећења, нашао да је повреда права на суђење у разумном року таквог степена који оправдава досуђено новчано обештећење у висини од 600 евра, у динарској противвредности.

Решавајући о жалби тужене, Виши суд у Врању је оспореном пресудом Гж.рр. 350/19 од 20. маја 2019. године, преиначио пресуду Основног суда у Сурдулици Прр. 899/18 од 11. децембра 2018. године тако што је обавезао тужену да тужиоцима на име новчаног обештећења због повреде права на суђење у разумном року у предметном поступку плати износ од 300 евра, са досуђеном каматом, све у динарској противвредности, док је део тужбеног захтева тужилаца за већи износ од признатог овом пресудом па до износа досуђеног првостепеном пресудом или за износ од 300 евра, као и за тражену камату на овај износ одбио као неоснован, потврдио одлуку првостепеног суда о трошковима поступка из става трећег изреке и одбио захтев тужене за накнаду трошкова другостепеног поступка као неоснован. У образложењу оспорене пресуде се, поред осталог, наводи: да се основано у жалби тужене указује да је новчани износ досуђене накнаде, на име новчаног обештећења тужиоцима признат у већем износу од припадајућег сходно критеријумима из члана 4. Закона о заштити права на суђење у разумном року, због чега је првостепена пресуда заснована на погрешној применим материјалног права, одредбе члана 30. став 1. наведеног закона у вези члана 4. истог закона; да полазећи од свих околности конкретног случаја, трајања поступка, поступања суда у том периоду, врсте предмета, хитности поступка, Виши суд налази да се сврха Закона, односно судска заштита права на суђење у разумном року због утврђене повреде тог права, може постићи досуђењем новчаног обештећења за неимовинску штету у износу од 300 евра, са одговарајућом каматом, док је преостали део захтева за већи износ од признатог овом пресудом па до износа досуђеног првостепеном пресудом или за износ од 300 евра, као и за тражену камату на овај износ, одбијен као неоснован.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15) је прописано: чланом 2. став 1. - да право на суђење у разумном року има свака странка у судском поступку, што укључује и извршни поступак, сваки учесник по закону којим се уређује ванпарнични поступак, а оштећени у кривичном поступку, приватни тужилац и оштећени као тужилац само ако су истакли имовинско-правни захтев (у даљем

тексту: странка); чланом 4. - да при одлучивању о правним средствима којима се штити право на суђење у разумном року уважавају се све околности предмета суђења, пре свега сложеност чињеничних и правних питања, целокупно трајање поступка и поступање суда, јавног тужилаштва или другог државног органа, природа и врста предмета суђења или истраге, значај предмета суђења или истраге по странку, понашање странака током поступка, посебно поштовање процесних права и обавеза, затим поштовање редоследа решавања предмета и законски рокови за заказивање рочишта и главног претреса и израду одлука; чланом 22. став 1. тачка 1) - да право на правично задовољење има странка чији је приговор усвојен, а која није поднела жалбу, затим странка чија је жалба одбијена уз потврђивање првостепеног решења о усвајању приговора и странка чија је жалба усвојена; чланом 23. став 1. - да врста правичног задовољења јесте право на исплату новчаног обештећења за неимовинску штету која је странци изазвана повредом права на суђење у разумном року (у даљем тексту: новчано обештећење); чланом 26. став 1. - да странка може да поднесе тужбу против Републике Србије за новчано обештећење у року од једне године од дана када је стекла право на правично задовољење; чланом 27. став 2. - да суд не може досудити новчано обештећење у висини већој од оне одређене овим законом (члан 30. став 1); чланом 30. ст. 1. и 2. - да се новчано обештећење признаје у висини од 300 евра до 3.000 евра, у динарској противвредности на дан исплате према средњем курсу Народне банке Србије по предмету и да при одређивању висине новчаног обештећења, Правобранилаштво и суд примењују мерила за оцену трајања суђења у разумном року (члан 4), пре свега сложеност предмета суђења или истраге, поступање надлежног државног органа и странке током поступка и значај предмета суђења или истраге по странку.

5. Уставни суд указује да се правом на правично суђење, зајемченим чланом 32. став 1. Устава, грађанима јемчи, пре свега, да ће поступак у коме се одлучује о њиховим правима и обавезама бити спроведен на начин да им кроз независност и непристрасност суда, јавно расправљање, равноправно учешће у поступку, одлучивање у разумном року, применом и поштовањем прописаних правила поступка, буде омогућено правично суђење. Задатак Уставног суда је да испита да ли је у конкретном поступку од стране редовних судова дошло до повреде или ускраћивања Уставом зајемчених гарантија права на правично суђење, те да ли је оспорени поступак у целини био правичан у смислу наведене одредбе Устава.

Уставни суд и у овом уставносудском предмету констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. Изузетно, Уставни суд може разматрати ова питања, уколико из разлога наведених у уставној жалби и приложених доказа произлази да је закључивање редовних судова у оспореним одлукама било очигледно арбитерно или произвољно и уколико

евентуални пропусти надлежног суда објективно могу имати значај уставноправно релевантног питања.

Уставни суд је утврдио да је Виши суд у Врању оспореном пресудом преиначио ожалбѣну првостепену пресуду налазећи да је Основни суд у Сурдулици при одређивању висине новчаног обештећења погрешно примени материјално право, одредбе члана 30. став 1. у вези члана 4. Закона о заштити права на суђење у разумном року, а сам је, ценећи околности конкретног случаја, нашао да се судска заштита права на суђење у разумном року због утврђене повреде тог права, може постићи досуђењем новчаног обештећења за неимовинску (нематеријалну) штету у износу од 300 евра.

Разматрајући наводе уставне жалбе, Уставни суд је оценио да овакво правно становиште Вишег суда у Врању у конкретном случају није уставноправно прихватљиво. Наиме, Виши суд у Врању је своју одлуку засновао на примени мерила за оцену трајања суђења у разумном року, изгубивши при томе из вида да се у конкретном случају на тужилачкој страни налазе два учесника у конкретном ванпарничном поступку овере уговора. Сагласно члану 2. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року, право на суђење у разумном року има свака странка у судском поступку, што укључује и сваког учесника ванпарничног поступка, а што значи да сваки учесник ванпарничног поступка чији је приговор ради убрзања поступка усвојен има право на новчано обештећење, које је суд дужан да досуди у оквиру прописаног минимума и максимума новчаног обештећења из члана 30. став 1. Закона. По оцени Уставног суда, одредба члана 30. став 1. Закона да се новчано обештећење признаје у висини од 300 евра до 3.000 евра, у динарској противвредности на дан исплате према средњем курсу Народне банке Србије по предмету се мора тумачити у вези са чланом 2. истог закона, тј. на такав начин да ово право има свака странка у судском поступку и да се ниједној странци не може досудити обештећење испод законом прописаног минимума за претрпљену неимовинску штету због повреде права у конкретном судском поступку, који се, пак, посматра као једна целина (предмет), без обзира пред колико судских инстанци се поступак одвијао. На овакво тумачење одредбе члана 30. став 1. Закона упућује и члан 32. став 1. Устава, којим је право на правично суђење, које у себи укључује и право на суђење у разумном року, утврђено као индивидуално људско право, чија је судска заштита ближе уређена наведеним законом.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореном пресудом Вишег суда у Врању Гж.пр. 350/19 од 20. маја 2019. године, повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. 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), усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су у конкретном случају последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене пресуде и одређивањем да Виши суд у Врању у поновном поступку донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против пресуде

Основног суда у Сурдулици Прр. 899/18 од 11. децембра 2018. године, те је, применом одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на све наведено, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9058/2019 од 19. маја 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак – ради извршења на основу извршне исправе)**

Правне последице потврђивања плана реорганизације у стечајном поступку

Имајући у виду правне последице потврђивања Плана реорганизације стечајног (извршног) дужника, прописане одредбама члана 167. основног текста Закона о стечају из 2009. године, потврђивањем Плана реорганизације у конкретном случају дошло је до трајног редефинисања укупних имовинских односа између извршног дужника и његових поверилаца, а самим тим је трајно редефинисан имовински однос између подносиоца уставне жалбе и његових извршних поверилаца. Сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног (извршног) дужника одређена планом реорганизације уређују се искључиво према условима из плана реорганизације, што значи да је подносилац уставне жалбе у законској обавези да измири потраживање према извршном повериоцу у висини, на начин и у роковима који су утврђени предметним Планом реорганизације, и обрнуто, извршни поверилац у конкретном случају може да тражи да му се измире потраживања само у висини, на начин и у роковима који су утврђени Планом реорганизације.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је уставноправно неприхватљив став већа Другог основног суда у Београду према којем је извршни суд правилном применом Закона о извршењу и обезбеђењу одредио предложено извршење по предлогу извршног повериоца против подносиоца уставне жалбе као извршног дужника, на основу извршне исправе – правноснажне пресуде, а у конкретном случају је након доношења наведене извршне исправе над извршним дужником отворен стечајни поступак пред Привредним судом у Београду, да би по правоснажности решења тог суда којим је потврђено усвајање Плана реорганизације, поднетог од стране стечајног управника за стечајног дужника (овде подносиоца уставне жалбе), стечајни поступак над стечајним дужником био обустављен.

Стога је ставом првим изреке оспореног решења Другог основног суда у Београду, којим је одбијен као неоснован приговор подносиоца уставне

жалбе и потврђено решење о извршењу, подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је уставна жалба усвојена и поништено оспореног решење у наведеном делу, уз одређивање да исти суд поново одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе против оспореног решења извршног судије.

Суд је одбацио предлог за одлагање извршења оспореног акта, јер је донео коначну одлуку о овој уставној жалби, у складу са одредбама члана 56. став 3. и члана 86. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „Г.“ а.д. Београд и утврђује да је ставом првим изреке решења Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се став први изреке решења Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о приговору извршног дужника поднетом против решења Другог основног суда у Београду И. 1394/16 од 1. августа 2016. године.

3. Одбацује се предлог подносиоца уставне жалбе за одлагање извршења решења Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „Г.“ а.д. Београд поднело је Уставном суду, 25. октобра 2017. године, уставну жалбу против решења наведеног у тачки 1. изреке, због повреде права на имовину зајемченог одредбом члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да се у конкретном случају даном отварања стечајног поступка над подносиоцем уставне жалбе више не може одредити и спровести принудно извршење, већ се сва потраживања која су настала пре отварања стечајног поступка остварују у оквиру стечајног поступка. Подносилац је предложио да Уставни суд утврди повреду означеног уставног права и поништи оспорено решење у ставу првом изреке, па је предложио и да се одложи извршење оспореног решења.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Решењем Привредног суда у Београду Ст. 4675/10 од 26. јануара 2011. године над стечајним дужником „Г.“ а.д. Београд отворен је поступак стечаја.

Привредни суд у Београду је решењем Ст. 4675/10 од 14. октобра 2011. године, у тачки један изреке, потврдио усвајање Плана реорганизације поднетог од стране стечајног управника, а у тачки шест изреке је одређено да се по правоснажности решења о потврђивању усвајања Плана реорганизације стечајни поступак над стечајним дужником обуставља. Решење је постало правоснажно 28. новембра 2011. године

По предлогу извршног повериоца М.З. из Горњег Милановца, Други основни суд у Београду је решењем И. 1394/16 од 1. августа 2016. године одредио извршење против извршног дужника „Г.“ а.д. Београд, овде подносиоца уставне жалбе.

Оспореним решењем Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године, ставом првим изреке, одбијен је као неоснован приговор извршног дужника и потврђено је решење о извршењу Другог основног суда у Београду И. 1394/16 од 1. августа 2016. године; ставом другим изреке одбијен је као неоснован приговор извршног повериоца и потврђено је допунско решење Другог основног суда у Београду И. 1394/16 од 8. маја 2017. године. У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено да је извршни поверилац поднео предлог за дозволу извршења ради намирења новчаног потраживања пленидбом са рачуна извршног дужника на основу извршне исправе – пресуде Општинског суда у Горњем Милановцу П1. 349/06 од 25. априла 2007. године, преиначене пресудом Окружног суда у Чачку Гж. 1185/07 од 17. октобра 2007. године, па је првостепени суд правилном применом Закона о извршењу и обезбеђењу одредио предложено извршење у свему у складу са извршном исправом. Веће је ценило навод из приговора извршног дужника да је решењима Привредног суда у Београду Ст. 4675/10 од 26. јануара 2011. године и Ст. 4675/10 од 14. октобра 2011. године отворен претходни стечајни поступак и потврђен унапред припремљени План реорганизације, али је нашло да ти наводи не утичу на правилност и законитост донетог решења о извршењу, а да ће о чињеници да је над извршним дужником покренут претходни стечајни поступак водити рачуна првостепени суд приликом спровођења извршења.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама,



основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09 и 99/11) било је прописано: да се по правноснажности решења о потврђивању усвајања плана реорганизације стечајни поступак обуставља (члан 166. став 2.); да се по доношењу решења о потврђивању усвајања плана реорганизације, сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног дужника одређене планом реорганизације уређују искључиво према условима из плана реорганизације, да је усвојени план реорганизације извршна исправа и сматра се новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена, да послови и радње које предузима стечајни дужник морају бити у складу са усвојеним планом реорганизације, да је стечајни дужник дужан да предузме све мере прописане усвојеним планом реорганизације, да доношењем решења о потврђивању усвајања плана реорганизације престају све последице отварања стечајног поступка, а у називу стечајног дужника брише се ознака “у стечају” (члан 167. ст. 1. до 4.)

5. С обзиром на то да је уставна жалба изјављена због повреде права на имовину, зајемченог одредбама члана 58. Устава, Уставни суд разматрајући уставну жалбу изјављену против става првог оспореног другостепеног решења сматра да у конкретном случају, повреда имовинских права, првенствено, треба да буде сагледана у односу на процесне гаранције из члана 32. став 1. Устава.

С тим у вези, Уставни суд констатује да према ставу Европског суда за људска права, правичност суђења остварује се кроз искључење произвољности у поступању и одлучивању од стране редовних судова, што подразумева обавезу тих судова да се придржавају утврђених процесних правила током поступка. Наиме, ЕСЉП је у пресуди *Sotiris and Nikos Koutras Attee ipoyiv Грчке*, број представке 39442/98, од 16. новембра 2000. године, поред осталог, истакао да странке увек имају право да очекују да ће се постојећа правила применити на њихов случај (видети став 20. поменуте пресуде). Уставни суд сматра да је изнети став од изузетне важности, јер странкама у поступку омогућава да своје понашање ускладе са постојећим процесним правилима, у ком случају на њиховој страни постоји и легитимно очекивање да се на њихов случај та постојећа, предвидљива правила заиста и примене.

У конкретном случају, извршни поверилац М.З. је поднео предлог за извршење Другом основном суду у Београду против подносиоца уставне жалбе као извршног дужника, на основу извршне исправе – пресуде Општинског суда у Горњем Милановцу П1. 349/06 од 25. априла 2007. године, преиначене пресудом Окружног суда у Чачку Гж. 1185/07 од 17. октобра 2007. године. Оспореним решењем Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године, ставом првим изреке, одбијен је као неоснован приговор подносиоца уставне жалбе и потврђено је решење о извршењу Другог основног суда у Београду И. 1394/16 од 1. августа 2016. године којим је предлог за извршење усвојен.

Уставни суд указује да је након доношења наведене извршне исправе над подносиоцем уставне жалбе отворен стечајни поступак пред Привредним

судом у Београду решењем Ст. 4675/10 од 26. јануара 2011. године, да би по правоснажности решења Привредног суда у Београду Ст. 4675/10 од 14. октобра 2011. године којим је потврђено усвајање Плана реорганизације поднетог од стране стечајног управника за стечајног дужника – „Г.“ а.д. Београд,, стечајни поступак над стечајним дужником био обустављен. У уставној жалби је наведено да извршни поверилац М.З. није поднео у законом предвиђеном року пријаву потраживања у наведеном стечајном поступку.

У вези са изнетим, Уставни суд указује да су правне последице потврђивања плана реорганизације биле прописане одредбама члана 167. основног текста Закона о стечају из 2009. године. Тако је ставом 1. наведеног члана Закона прописано да се по доношењу решења о потврђивању усвајања плана реорганизације: 1) сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног дужника одређене планом реорганизације уређују искључиво према условима из плана реорганизације; 2) да је усвојени план реорганизације извршна исправа и 3) да се сматра новим уговором за измирење потраживања која су у њему наведена.

Имајући у виду правне последице потврђивања Плана реорганизације стечајног (извршног) дужника, Уставни суд оцењује да је потврђивањем Плана реорганизације у конкретном случају дошло до трајног редефинисања укупних имовинских односа између извршног дужника – „Г.“ а.д. Београд и његових поверилаца, а самим тим трајно је редефинисан имовински однос између подносиоца уставне жалбе и извршних поверилаца. Сва потраживања и права поверилаца и других лица и обавезе стечајног (извршног) дужника одређена планом реорганизације уређују се искључиво према условима из плана реорганизације, што значи да је подносилац уставне жалбе у законској обавези да измири потраживање према извршном повериоцу М.З. у висини, на начин и у роковима који су утврђени предметним Планом реорганизације, и обрнуто, извршни поверилац у конкретном случају може да тражи да му се измире потраживања само у висини, на начин и у роковима који су утврђени Планом реорганизације.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је уставноправно неприхватљив став већа Другог основног суда у Београду према којем је извршни суд правилном применом Закона о извршењу и обезбеђењу одредио предложено извршење у свему у складу са извршном исправом.

Поред тога, Уставни суд указује да су нетачне констатације изнете у оспореном решењу Другог основног суда у Београду да је решењем Привредног суда у Београду Ст. 4675/10 од 26. јануара 2011. године над подносиоцем уставне жалбе отворен претходни стечајни поступак, као и да је решењем Привредног суда у Београду Ст. 4675/10 од 14. октобра 2011. године потврђен унапред припремљени План реорганизације, будући из наведених решења произлази да је над подносиоцем уставне жалбе отворен стечајни поступак и да је усвојен План реорганизације поднет од стране стечајног управника.

Коначно, у погледу тврдње подносиоца уставне жалбе да је извршни поверилац М.З. преклудиран у погледу права да тражи намирење потраживања, јер није у законом предвиђеном року од 120 дана од дана објављивања

огласа о отварању стечаја над подносиоцем уставне жалбе пријавио своје потраживање у стечајном поступку, Уставни суд напомиње да ти наводи у конкретном случају нису од утицаја, имајући у виду претходну оцену дејства усвојеног Плана реорганизације, у смислу одредбе члана 167. Закона о стечају, који се односе на права извршних поверилаца да траже намирење својих потраживања према извршном дужнику, као и да је обустављен стечајни поступак над подносиоцем уставне жалбе.

6. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је утврдио да је ставом првим решења Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. 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), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде уставног права могу отклонити само поништајем оспореног решења већа Другог основног суда у Београду Ипв (И) 529/2016/2 И. 1394/16 од 14. јуна 2017. године у ставу првом изреке и одређивањем да исти суд поново одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе поднетом против оспореног решења извршног судије Другог основног суда у Београду И. 1394/16 од 1. августа 2016. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је, у складу са одредбама члана 56. став 3. и члана 86. Закона о Уставном суду, у тачки 3. изреке одбацио предлог за одлагање извршења оспореног акта јер је донео коначну одлуку о уставној жалби.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9225/2017 од 14. јула 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак – ради извршења на основу судског поравнања)**

**Разлози за обуставу извршења; извршење на непокретности која не гласи на име извршног дужника**

У конкретном случају извршни поступак правноснажно је обустављен јер се подносилац уставне жалбе није појавио на адреси пребивалишта извршног дужника, нити обезбедио радну снагу и превоз покретних ствари, већ је тражио одлагање преузимање покретних ствари, као и да се спроводе извршење на непокретности која се не води на име извршног дужника.

У вези са наведеним, Уставни суд оцењује да је обустава извршења начин окончања извршног поступка и како суд обуставља извршење само из разлога прописаних законом, то су одредбама члана 76. Закона о извршењу и обезбеђењу, као и другим одредбама истог закона, прописани разлози за обуставу извршења. Међутим, ниједном од тих одредаба није предвиђено да су разлози наведени у оспореном акту законски разлози за обуставу извршења. У вези разлога да је подносилац уставне жалбе тражио извршење на непокретности која не гласи на име извршног дужника, извршни суд се позвао на одредбу члана 105. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године којом је било прописано да је уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности потребно да извршни поверилац поднесе извод из јавне књиге, као доказ да је непокретност уписана као својина извршног дужника. Међутим, подносилац је у приговору против закључка о обустави извршног поступка изричито навео да је доставио исправу подобну за упис права својине на име извршног дужника на предметној непокретности, и то решење Општинског суда у Нишу О. 851/03 од 5. јуна 2003. године, а у смислу члана 105. став 2. наведеног Закона, којом је прописано да ако је право на непокретности уписано у јавној књизи на друго лице, а не на извршног дужника, извршни поверилац је дужан да поднесе исправу подобну за упис права својине извршног дужника, а коју законску одредбу извршни суд није цитирао и применио у конкретном извршном предмету, нити се изјаснио о овом наводу подносиоца.

Стога је Уставни суд оценио да оспорено другостепено решење није образложено на начин који задовољава стандарде правичног суђења, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права и да је њиме повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење, па је усвојио уставну жалбу, отклањајући штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права поништајем оспореног другостепеног решења и одређењем да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе против закључка јавног извршитеља донетог у истом извршном поступку.

У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд оцењује да је утврђење повреде права на правично суђење и поништај оспореног решења адекватна сатисфакција, те је одбио овај захтев.

У вези са захтевом за накнаду материјалне штете, Уставни суд оцењује да је захтев преурањен, јер ће о приговору подносиоца бити поново одлучивано у извршном поступку, те га је одбацио.

У погледу захтева за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд је подсетио на заузет став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба З. Г. и утврђује да је решењем Основног суда у Нишу ИПВ(Ивк). 910/18 од 12. априла 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Основног суда у Нишу ИПВ(Ивк). 910/18 од 12. априла 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе изјављену против закључка Јавног извршитеља М. Т. је закључком И.И. А 2355/16 од 6. јула 2018. године.

3. Одбија се се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

4. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

## О б р а з л о ж е њ е

1. З. Г. из Ниша је поднео Уставном суду, 3. јуна 2019. године, преко пуномоћника Б. Б. Ј, адвоката из Ниша, уставну жалбу против решења Основног суда у Нишу ИПВ(Ивк). 910/18 од 12. априла 2019. године, због повреде начела из члана 22. Устава Републике Србије, као и због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава.

Уставном жалбом се оспорава правноснажно решење суда о обустави извршног поступка, са образложењем да се подносилац као извршни поверилац није појавио на адреси извршног дужника ради преузимања покретних ствари, нити је обезбедио радну снагу и превоз покретних ствари, већ је уместо тога тражио одлагање преузимања покретних ствари до правноснажног окончања парничног поступка ради утврђења недопуштености извршења на предметним покретним стварима по тужби трећег лица, као и то да је подносилац тражио наставак извршења на непокретности извршног дужника која се у катастру непокретности не води на име извршног дужника.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је подносилац уз предлог за наставак извршног поступка на непокретности приложио доказ да извршни дужник поседује непокретност и то решење Општинског суда у Нишу О. 851/03 од 5. јуна 2003. године; да је, дакле, подносилац приложио исправу подобну за упис права својине на име извршног дужника, а у смислу одредбе члана 105. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, којом је прописано да ако је право на непокретности уписано у јавној књизи на друго лице, а не на извршног дужника, извршни поверилац је дужан да поднесе исправу која је подобна за упис права својине извршног дужника; да у конкретном случају уопште нису постојали услови за обуставу извршног поступка из одредбе члана 76. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године.

Подносилац уставне жалбе је предложио Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и начела и поништи

оспорено решење Основног суда у Нишу ИПВ(Ивк). 910/18 од 12. априла 2019. године. Тражио је накнаду нематеријалне и материјалне штете, као и накнаду трошкова на име састављања уставне жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, увидом у уставну жалбу и приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Извршни поверилац З. Гс, овде подносилац уставне жалбе, поднео је предлог за извршење Основном суду у Нишу против извршног дужника Ц. Г, на основу извршне исправе – судског поравнања, ради намирења новчаног потраживања, и то на покретним стварима извршног дужника. Основни суд у Нишу је решењем И. 5608/11 од 22. јула 2011. године одредио предложено извршење. Извршни поступак је, на предлог подносиоца уставне жалбе, настављен пред јавним извршитељем М. Т. у предмету И.И. А 2355/16.

Јавни извршитељ је донео закључке о додељивању и предаји покретних ствари подносиоцу уставне жалбе. За дан 7. јун 2018. године јавни извршитељ је заказао даље спровођење извршења и обавестио је подносиоца уставне жалбе да је ради преузимања покретних ствари потребно да обезбеди превоз и радну снагу. Подносилац уставне жалбе се није појавио дана 7. јуна 2018. године на адреси пребивалишта извршног дужника, нити је обезбедио радну снагу и превоз покретних ствари. Подносилац уставне жалбе је поднеском од 12. јуна 2018. године тражио од јавног извршитеља да се одложи преузимање покретних ствари до правноснажног окончања парничног поступка ради утврђења недопуштености извршења на предметним покретним стварима по тужби трећег лица.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 2. јула 2018. године тражио од јавног извршитеља да се извршни поступак настави на непокретности и то 1/3 монтажног објекта којег је извршни дужник стекао на основу наслеђивања – правноснажног решења Општинског суда у Нишу О. 851/03 од 5. јуна 2003. године и уз поднесак је приложио наведено решење.

Јавни извршитељ М. Т. је закључком И.И. А 2355/16 од 6. јула 2018. године обуставио поступак спровођења извршења. У образложења закључка је, између осталог, наведено: да је РГЗ – Служба за катастар непокретности Ниш обавестила јавног извршитеља да се предметна непокретност не води на име извршног дужника: да с обзиром на то да извршни дужник не поседује непокретност на којој би се спровео извршни поступак, да је у смислу

члана 6. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године извршни поступак хитан, те да одлагање није дозвољено, то је обустављен извршни поступак у смислу одредбе члана 76. наведеног закона.

Подносилац уставне жалбе је против наведеног закључка изјавио приговор у којем је изричито навео да су неосновани наводи јавног извршитеља да извршни дужник не поседује непокретност на којој би се могло спровести извршење, да је он доставио исправу подобну за упис права својине на име извршног дужника и то решење Општинског суда у Нишу О. 851/03 од 5. јуна 2003. године, а у смислу одредбе члана 105. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, којом је прописано да ако је право на непокретности уписано у јавној књизи на друго лице, а не на извршног дужника, извршни поверилац је дужан да поднесе исправу која је подобна за упис права својине извршног дужника.

Основни суд у Нишу је оспореним решењем ИПВ(Ивк). 910/18 од 12. априла 2019. године одбио као неоснован приговор подносиоца уставне жалбе. У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено: да је, у смислу одредбе члана 105. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, извршни поверилац дужан да уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности достави извод из јавне књиге, као доказ о томе да је непокретност уписана као својина извршног дужника; да је на законит и правилан начин обустављен извршни поступак, јер се подносилац уставне жалбе није појавио на адреси пребивалишта извршног дужника, нити је обезбедио радну снагу и превоз покретних ствари, већ је уместо тога тражио одлагање преузимање покретних ствари, као и то да се спроводе извршење на непокретности која се не води на име извршног дужника.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбом члана 76. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 – др. закон, 109/13 – Одлука УС, 55/14 и 139/14), који је био меродаван у конкретном случају, било је прописано да суд обуставља извршење – 1) ако је извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге, 2) услед смрти странке која нема наследника, 3) услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника, 4) ако је потраживање престало, 5) услед пропасти предмета извршења, 6) ако нема имовине која може бити предмет извршења, 7) из других разлога предвиђених законом.

Одредбама члана 105. истог закона било је прописано: да је уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности потребно да извршни поверилац поднесе извод из јавне књиге, као доказ о томе да је непокретност уписана као својина извршног дужника (став 1.); да ако је право на непокретности из става 1. овог члана уписано у јавној књизи

на друго лице, а не на извршног дужника, извршни поверилац је дужан да поднесе исправу која је подобна за упис права својине извршног дужника (став 2.); да исправе из ст. 1. и 2. овог члана на захтев повериоца може да прибави и извршитељ (став 3.); да у случају из става 2. овог члана упис ће извршити по службеној дужности суд коме је поднесен предлог, односно по захтеву суда или захтеву извршитеља, суд или други орган који води јавну књигу за ту непокретност (став 4.).

Одредбама члана 145. истог закона било је прописано: да ако на подручју на коме су установљене јавне књиге, непокретност није уписана, извршни поверилац уз предлог за извршење мора поднети исправе на основу којих се може извршити упис, односно пренети ту обавезу на извршитеља (став 1.); да суд, односно извршитељ ће без одлагања исправе из става 1. овог члана доставити суду, органу или организацији која води регистар, ради уписа и застати са поступком док поступак уписа не буде окончан (став 2.); да ако извршни поверилац у предлогу за извршење као предмет извршења предложи зграду или део зграде који нису уписани у јавну књигу и на који се упис не може извршити, уз изјаву да се упис не може извршити у смислу ст. 1. и 2. овог члана, надлежни суд ће, на предлог извршног повериоца, решењем дозволити извршење на непокретности у ванкњижној својини извршног дужника, ако извршни поверилац достави или означи, као доказ о ванкњижној својини, грађевинску дозволу која гласи на име извршног дужника или ако не постоји грађевинска дозвола или она не гласи на име извршног дужника, исправе којим се доказује ванкњижна својина извршног дужника (став 3.); да на предлог извршног повериоца суд, односно извршитељ ће наложити извршном дужнику или трећем лицу да доставе исправе из става 3. овог члана, под претњом новчане казне из члана 51. овог закона (став 4.); да на предлог извршног повериоца суд, односно извршитељ ће наложити надлежном органу да достави исправе из става 3. овог члана (став 5.); да када суд дозволи извршење на непокретности која се не може уписати у јавну књигу у складу са ставом 3. овог члана, у условима за јавну продају биће посебно назначено да се ради о ванкњижној својини, а уместо забележбе биће извршен попис на начин предвиђен чланом 144. ст. 4. и 5. овог закона (став 6.).

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд пре свега наглашава да је правилну примену меродавног права надлежан да цени инстанциони (виши) суд, у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Уставни суд није надлежан да оцењује правилност чињеничних и правних закључака редовних судова, осим у случају када је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна, односно арбитрерна на штету подносиоца уставне жалбе, што може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Стога је Уставни суд, у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од конкретних околности случаја и утемељености изнетих уставноправних разлога у уставној жалби, надлежан да цени повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене материјалног односно процесног права.



Уставни суд указује да је у конкретном случају извршни поступак правноснажно обустављен јер се подносилац уставне жалбе није појавио на адреси пребивалишта извршног дужника, нити је обезбедио радну снагу и превоз покретних ствари, већ је уместо тога тражио одлагање преузимање покретних ствари, као и то да се спроводе извршење на непокретности која се не води на име извршног дужника. У вези са наведеним, Уставни суд оцењује да је обустава извршења начин окончања извршног поступка и како суд обуставља извршење само из разлога прописаних законом, то су одредбама члана 76. Закона о извршењу и обезбеђењу, као и другим одредбама истог закона, прописани разлози за обуставу извршења, међутим, ниједном од тих одредаба није предвиђено да су разлози наведени у оспорени акту законски разлози за обуставу извршења.

Када је реч о обустави извршног поступка из разлога што је подносилац уставне жалбе као извршни поверилац тражио извршење на непокретности која не гласи на име извршног дужника, Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, као и праксе Европског суда за људска права, постоји обавеза судова и других државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења да, између осталог, аргументовано и довољно образложе своје одлуке. Ова обавеза не може бити схваћена тако да се у одлуци морају изнети сви детаљи и дати одговори на све изнесене чињеничне и правне тврдње странака. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке, али судови морају у сваком случају да образложе своју одлуку на тај начин што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима су ту одлуку засновали (видети, између осталих, пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija ĩroĥiv Шĥаније*, од 9. децембра 1994. године). Такође, у пракси Европског суда за људска права, у даљем тексту ЕСЉП, заузет је став да је за оцену испуњености стандарда права на правично суђење неопходно сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета (видети пресуду *Helle ĩroĥiv Финске*, од 19. децембра 1997. године, представка број 157/1996/776/1977, од 19. децембра 1997. године, став 60.).

Уставни суд указује да се извршни суд, као суд правног лека, поводом разлога да је подносилац уставне жалбе тражио извршење на непокретности која не гласи на име извршног дужника, изричито позвао на одредбу члана 105. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године којом је било прописано да је уз предлог за извршење и предлог за спровођење извршења на непокретности потребно да извршни поверилац поднесе извод из јавне књиге, као доказ о томе да је непокретност уписана као својина извршног дужника. Међутим, подносилац уставне жалбе је у приговору против закључка о обустави извршног поступка изричито навео да је доставио исправу подобну за упис права својине на име извршног дужника на предметној непокретности и то решење Општинског суда у Нишу О. 851/03 од 5. јуна 2003. године, а у смислу одредбе члана 105. став 2. наведеног закона, којом је прописано да ако је право на непокретности уписано у јавној књизи на друго лице, а не на извршног дужника, извршни поверилац

је дужан да поднесе исправу која је подобна за упис права својине извршног дужника, а коју законску одредбу извршни суд није цитирао нити применио у конкретном извршном предмету, односно није се изјаснио о предметном наводу подносиоца. Уставни суд, такође, указује и на одредбе члана 145. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, којима је уређено питање извршења на непокретности која није уписана у јавну књигу, а које су од значаја у конкретном случају.

Из изнетих разлога, Уставни суд је оценио да оспорено другостепено решење није образложено на начин који задовољава стандарде правичног суђења, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права, те да је тим решењем повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење.

6. Полазећи од изложеног, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореним решењем Основног суда у Нишу ИПВ(Ивк). 910/18 од 12. априла 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспореног другостепеног решења и одређењем да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе против закључка Јавног извршитеља М. Т. И.И. А 2355/16 од 6. јула 2018. године, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Како је Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење и одредио отклањање штетних последица утврђене повреде, то није посебно разматрао истакнуте повреде начела и права из члана 22. и члана 36. став 1. Устава.

8. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да му Уставни суд досуди накнаду нематеријалне штете, Уставни суд оцењује да је утврђење повреде права на правично суђење и поништај оспореног решења, адекватна сатисфакција, те је одбио захтев подносиоца на накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду.

9. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да му Уставни суд досуди накнаду материјалне штете, Уставни суд оцењује да је овакав захтев преурањен, јер ће о приговору подносиоца бити поново одлучивано, те је одбацио захтев подносиоца за накнаду ове штете, решавајући као у тачки 4. изреке.

10. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива

на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

11. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5762/2019 од 3. новембра 2022. године

**Није повређено право на дом,  
из члана 8. Европске конвенције за заштиту  
људских права и основних слобода  
(парнични поступак – ради утврђења права на дом)**

**Право на дом**

Подносиоци уставне жалбе су у предметном парничном поступку директно поставили питање мешања у њихово право на поштовање дома, тако што су тужбеним захтевом захтевали да им се утврди право на дом на предметној кући, при чему су указали и на одговарајуће чињенице и околности од значаја за утврђење означеног права. Стога су парнични судови у оспореним пресудама били дужни да испитају све наведене околности од значаја за примену члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Оспореним пресудама несумњиво је утврђено да је предметно ограничење права на дом подносилаца било законито, тако што је наведено да је извршни поступак спроведен у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу и да се приликом избора средстава и предмета извршења водило рачуна о начелу сразмерности, а Уставни суд не види ништа што указује на закључак да је меродавно право примењено на уставноправно неприхватљив начин.

Надаље, оспореним пресудама оцењено је да је мешање јавних власти у конкретном случају било усмерено на постизање легитимног циља, и то заштите права на имовину туженог, који је предметну непокретност купио као учесник на јавној лицитацији, за коју је понудио одговарајући износ, платио купопродајну цену, порез на промет, те је исту укњижио на своје име, из чега произлази да су надлежни судови испитали и постојање другог услова за ограничење права на дом из члана 8. Европске конвенције – постојање легитимног циља.

У погледу трећег и најбитнијег услова за ограничење права, а који подразумева спровођење теста пропорционалности, Уставни суд оцењује да је другостепени суд у оспореној пресуди спровео тест пропорционалности у складу са праксом Европског суда за људска права, закључујући да у конкретном случају претеже право на имовину туженог у односу на

право на дом тужилаца, овде подносилаца уставне жалбе, а имајући у виду, пре свега, чињеницу да су подносиоци уставне жалбе свесно zaloжили предметну непокретност ради обезбеђења обавеза из уговора о кредиту, те да право на дом из члана 8. Европске конвенције, у конкретном случају, не може бити основ заштите извршног дужника од продаје заложене непокретности, да су поступајући судови обезбедили подносиоцима гаранције које проистичу из процесноправног аспекта права на дом, односно да су на уставноправно прихватљив начин испитали да ли је предметно ограничење права на дом подносилаца било неопходно ради заштите легитимног интереса (права на имовину другог приватноправног субјекта) и да је коначан исход спроведеног теста прихватљив и у складу са праксом овог и Европског суда, те право на дом подносилаца, у конкретном случају, није повређено ни у погледу материјалног аспекта овог права.

Стога је уставна жалба у делу због истакнуте повреде права на дом из члана 8. Европске конвенције морала бити одбијена као неоснована.

Поводом истакнуте повреде права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд, и овом приликом, понавља да се правом на једнаку заштиту права јемчи једнако одлучивање надлежних органа у истим чињеничним и правним ситуацијама, из чега следи да се повреда тог права може аргументовано истаћи само достављањем различитих судских одлука донетих у идентичној чињеничној и правној ситуацији, а што подносиоци уставне жалбе нису учинили, па је у овом делу одбацио уставну жалбу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Б. Ђ. и Р. Ђ. изјављена против пресуде Основног суда у Крушевцу П. 702/19 од 23. октобра 2019. године и пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2422/20 од 8. октобра 2020. године због повреде права на дом из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Б. Ђ. и Р. Ђ. обоје из Крушевца, изјавили су Уставном суду, 7. децембра 2020. године, преко пуномоћника М. Р. адвоката из Крушевца, уставну жалбу против пресуде Основног суда у Крушевцу П. 702/19 од 23. октобра 2019. године и пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2422/20 од 8. октобра 2020. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и неповредивости стана, из чл. 32, 36. и 40. Устава Републике Србије, као и права на дом из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција).

Уставном жалбом се оспоравају пресуде којима је правноснажно одбијен тужбени захтев подносилаца уставне жалбе којим је тражено да им се утврди право на дом на предметној непокретности.

Подносиоци у уставној жалби истичу да се ни првостепени ни другостепени суд „нису бавили категоријом ‘јаке и трајне везе подносилаца са домом‘“, те да се ниједног тренутка нису осврнули на чињенице које су битне ради остварења права на дом, већ да се уско задржавају на начелу правне сигурности и супремацији Закона о извршењу и обезбеђењу у односу на остале законе и акте. Такође, суд је неспорно утврдио да тужиоци дужи временски период користе предметну кућу, те да је између пребивалишта и тужилаца створена јака и трајна веза, а да сама кућа представља њихов дом. Подносиоци, затим, истичу да суд није правилно тумачио приложене доказе и приложену медицинску документацију за подносиоце Р. Ђ, да је чињенично стање непотпуно утврђено, да другостепени суд није ценио све наводе подносилаца из жалбе, као и да је меродавно право произвољно примењено.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан једино да испитује постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода, те се стога и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставноправним разлозима којима се, са становишта Уставом утврђене садржине означеног уставног права или слободе, поткрепљују тврдње о његовој повреди или ускраћивању.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, на основу навода уставне жалбе и достављене документације, као и на основу увида у списе предмета Основног суда у Крушевцу П. 702/19, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање конкретне уставносудске ствари:

Подносиоци уставне жалбе су 23. априла 2019. године поднели тужбу Основном суду у Крушевцу против туженог М.М. из К, ради утврђења права на дом. Истакли су да у спорном стану живе од 1992. године, да је власник објекта био тужилац Б. Ђ, да тужиоци немају друго место пребивалишта, а да су „дугим становањем у овом стану засновали јаке и трајне везе са домом“, као и да су тужиоци лошег здравственог стања, у вези са чим су доставили медицинску документацију, те да се код НСЗ воде као незапослена лица и да немају могућност да себи омогуће одговарајући смештај. Тужени, са друге стране, право на дом остварује на другом месту, а сам објекат је купио из лукративних разлога, ради остварења зараде препродајом услед иницијалног откупа по нижој цени од тржишне.

На главној расправи од 23. октобра 2019. године саслушан је тужилац Б. Ђ, који је том приликом, између осталог, изјавио да је неспорно да су он и његова супруга имали дуг према банци на име узетог кредита „ради покретања неког посла“, да су на име тог дуга zaloжили предметни стан,

али да је све то пропало, те да су у једном тренутку престали да отплаћују кредит због недостатка средстава, из ког разлога је против њих покренут извршни поступак.

Оспореном пресудом Основног суда у Крушевцу П. 702/19 од 23. октобра 2019. године, ставовима првим и другим изреке, одбијен је тужбени захтев тужилаца којим је тражено утврђење права на дом на спорној непокретности, те да се тужени обавезе да им омогући коришћење просторија и несметано становање; ставом трећим изреке одбијен је тужбени захтев тужилаца којим је тражено да се наложи Служби за катастар непокретности Крушевац да изврши упис терета на име права на дом тужилаца на спорној непокретности; четвртим ставом изреке одлучено је о трошковима предметног парничног поступка.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2422/20 од 8. октобра 2020. године одбијена је као неоснована жалба тужилаца, овде подносилаца уставне жалбе, па је потврђена пресуда Основног суда у Крушевцу П. 702/19 од 23. октобра 2019. године.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, најпре, констатовано следеће чињенично стање: да су тужиоци као супружници од 1992. године становали у предметној кући; да је, као власник те куће, тужилац Б. Ћ, 20. октобра 2008. године, дао заложну изјаву да се на објекту упише извршна вансудска хипотека првог реда ради обезбеђења потраживања повериоца „Е.“ а.д. Крушевац из уговора о кредиту; да рате кредита нису редовно измириване због чега је банка прогласила кредит доспелим и покренула извршни поступак у коме је као предмет извршења означена кућа тужилаца на којој је установљена хипотека; да је извршни поступак окончан пред јавним извршитељем који је донео закључак да се предметна непокретност извршног дужника Б. Ћс, овде подносиоца уставне жалбе, додељује најповољнијем понудиоцу М.М. из К, те да је истом предата непокретност, јер су се тужиоци добровољно иселили из исте, након чега станују код своје деце у Београду; да је тужени уписао право својине на предметној непокретности код Службе за катастар непокретности Крушевац.

У образложењу је, затим, констатовано да, будући да немају других непокретности, тужиоци у овој правној ствари захтевају да им се установи право на дом. Наводи се да је тужени предметну непокретност купио као учесник на јавној лицитацији, за коју је понудио одговарајући износ, платио купопродајну цену и порез на промет и предметну непокретност укњижио на своје име, да је извршни поступак спроведен у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу, да се приликом избора средстава и предмета извршења водило рачуна о начелу сразмерности, те да је правилан закључак првостепеног суда да је овакав вид поступања у складу са цитираним одредбама Европске конвенције, као и да је мешање јавних власти усмерено на постизање легитимног циља и да је у складу је са законом. Такође, наведено је да је правилан закључак првостепеног суда којим се наводи да би утврђивањем права на дом тужиоцима било повређено право приватне својине туженог. Истиче се, затим, да стоје наводи жалбе да је право на

дом условљено чињеничним околностима јаке и трајне везе са одређеним местом, али да исти нису од утицаја на другачију одлуку у овој правној ствари. Ово, јер је предметна непокретност била предмет конституисања заложног права (хипотеке) ради обезбеђења новчаног потраживања, те јер су тужиоци располагали предметном непокретношћу, односно исту свесно zaloжили и били упознати са последицама неиспуњења уговора о кредиту. Другостепени суд, затим, закључује да се у конкретном случају не може дати примат заштити права на дом извршног дужника, те да право на дом из члана 8. Европске конвенције у конкретном случају не може бити основ заштите извршног дужника од продаје заложене непокретности.

Оспорена пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2422/20 од 8. октобра 2020. године достављена је пуномоћнику тужилаца, овде подносилаца уставне жалбе, 6. новембра 2020. године.

4. Одредбама члана 8. Европске конвенције је утврђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1.); 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 (став 2.).

5. Полазећи од околности конкретног случаја, а имајући у виду садржину уставне жалбе, Уставни суд је изнете наводе, најпре, ценио са становишта истакнуте повреде права на дом из члана 8. Европске конвенције.

Уставни суд указује на то да је према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) „дом“ аутономан појам, па одговор на питање да ли се одређени простор може сматрати домом неког лица у смислу члана 8. став 1. Европске конвенције зависи од чињеница и околности конкретног случаја, а пре свега, од постојања трајних и чврстих веза лица са тим простором, при чему је без утицаја законитост основа коришћења тог простора (видети пресуде ЕСЉП *Buckleу ироштив Уједињеној краљевствима*, број представке 20348/92, од 29. септембра 1996. године, ст. 53-54. и *McСапп ироштив Уједињеној краљевствима*, број представке 19009/04, од 13. маја 2008. године, став 46.). Такво становиште, изражено у пракси ЕСЉП, прихватио је и Уставни суд у својим одлукама (видети одлуке Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године и Уж-9495/2013 од 22. октобра 2015. године, доступне на интернет страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да из достављене документације произлази да су подносиоци уставне жалбе у предметном стану, као супружници, живели непрекидно од 1992. године до 2019. године, када су се на основу закључка јавног извршитеља иселили из истог, а што је, према оцени Уставног суда, довољан аргумент за закључак да су имали довољно чврсту и трајну везу са станом о којем је реч да би се тај стан сматрао њиховим „домом“ у смислу члана 8. Европске конвенције.

Надаље, Уставни суд је оценио да је право подносилаца на дом у конкретном случају несумњиво ограничено, имајући у виду да је 4. марта 2019.

године у извршном поступку донет закључак јавног извршитеља којим је предметни стан додељен најповољнијем понудиоцу, М.М, те да су се подносиоци, затим, поступајући по наведеном закључку, иселили.

Разматрајући питање да ли предметно мешање представља повреду права на поштовање дома, Уставни суд подсећа да члан 8. став 2. Европске конвенције допушта мешање у остваривање права на поштовање дома, ако је то мешање у складу са законом, ако се тим мешањем остварује један или више легитимних циљева прописаних наведеним чланом и ако је оно „неопходно у демократском друштву“ ради постизања тих циљева.

Такође, полазећи од тога да је, сагласно одредби члана 16. став 2. Устава, Европска конвенција саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењује, Уставни суд налази да су редовни судови у поступцима које воде дужни да одредбе меродавног права примењују и тумаче у складу са одредбама Европске конвенције. Дакле, редовни судови су у обавези да испитају да ли се ради о мешању у право на поштовање дома, да утврде да ли је мешање било утемељено на закону и усмерено на постизање легитимног циља, те коначно, ако јесте, и да оцене може ли се такво мешање оправдати са становишта разлога прописаних у члану 8. став 2. Европске конвенције, односно постоји ли неопходна друштвена потреба за такво мешање (видети Одлуку Уставног суда Уж-2486/2017 од 26. децембра 2019. године).

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд констатује да су подносиоци уставне жалбе у предметном парничном поступку директно поставили питање мешања у њихово право на поштовање дома, тако што су тужбеним захтевом захтевали да им се утврди право на дом на предметној кући, при чему су подносиоци указали и на одговарајуће чињенице и околности које су од значаја за утврђење означеног права. Стога су парнични судови у овде оспореним пресудама били дужни да испитају све наведене околности од значаја за примену члана 8. Европске конвенције.

Уставни суд, најпре, истиче да је оспореном другостепеном пресудом имплицитно утврђено да је право на дом подносилаца уставне жалбе ограничено, а имајући у виду да је констатовано да су подносиоци уставне жалбе, као супружници, од 1992. године становали у предметној кући, те да је јавни извршитељ донео закључак да се предметна непокретност извршног дужника Б. Ђ, овде подносиоца уставне жалбе, додељује најповољнијем понудиоцу М.М. из К, те да је истом предата непокретност у државину.

Уставни суд, затим, констатује да је оспореним пресудама несумњиво утврђено да је предметно ограничење права на дом подносилаца било законито, тако што је, између осталог, наведено да је извршни поступак спроведен у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу и да се приликом избора средстава и предмета извршења водило рачуна о начелу сразмерности, при чему Уставни суд не види ништа што указује на закључак да је меродавно право примењено на уставноправно неприхватљив начин. Наиме, подносилац уставне жалбе Б. Ђ. је 20. октобра 2008. године дао заложну изјаву да се на предметној кући упише извршна вансудска хипотека првог реда ради



обезбеђења потраживања повериоца „Е.“ а.д. Крушевац из уговора о кредиту, а с обзиром на то да рате кредита нису редовно измириване (што подносиоци не споре), банка је покренула извршни поступак у коме је као предмет извршења означена кућа подносилаца на којој је установљена хипотека, а на којој је спроведено извршење тако што је иста продата методом јавне лицитације. Додатно, Уставни суд указује да подносиоци уставне жалбе, како у самом парничном поступку, тако и у уставној жалби, нису ни указали на евентуалне незаконитости у предметном извршном поступку у коме је ограничено њихово право на дом. Напротив, наводи подносилаца су суштински засновани на тврдњи да њихово право на дом, у конкретном случају, претеже у односу на право на имовину туженог, те да парнични суд није размотрио све околности од значаја за утврђење права на дом на које су они указали у току поступка.

Надаље, Уставни суд указује да је оспореним пресудама оцењено да је мешање јавних власти у конкретном случају било усмерено на постизање легитимног циља, и то заштите права на имовину туженог, који је предметну непокретност купио као учесник на јавној лицитацији, за коју је понудио одговарајући износ, платио купопродајну цену, порез на промет, те је предметну непокретност укњижио на своје име. Из наведеног произлази да су надлежни судови у оспореним пресудама испитали и постојање другог услова за ограничење права на дом из члана 8. Европске конвенције – постојање легитимног циља.

Прелазећи на трећи и најбитнији услов за ограничење права, а који подразумева спровођење теста пропорционалности, Уставни суд указује да се исти односи како на процесна, тако и на материјалноправна питања (видети пресуде ЕСЉП *McCaun йројив Уједињеној краљевстви*, став 49. и *Yordanova и друји йројив Турске*, број представке 25446/06, од 24. априла 2012. године, став 118.).

ЕСЉП је у више својих одлука изразио став да губитак дома представља најизразитији облик мешања у право на поштовање дома, те да би стога свако лице изложено ризику мешања таквог значаја, у принципу, требало да има могућност да сразмерност и оправданост мере буде утврђена од стране независног суда, у светлу релевантних начела из члана 8. Европске конвенције, без обзира што је, према домаћем праву, његово право на коришћење стана престало (видети пресуде ЕСЉП *McCaun йројив Уједињеној краљевстви*, став 50. и *Ćosić йројив Хрвајтске*, број представке 28261/06, од 15. јануара 2009. године, став 22.).

Уставни суд оцењује да је другостепени суд у оспореној пресуди спровео тест пропорционалности у складу са цитираном праксом ЕСЉП и Уставног суда, закључујући да у конкретном случају претеже право на имовину туженог у односу на право на дом тужилаца, овде подносилаца уставне жалбе. У прилог наведеног закључка је наведено да су подносиоци свесно располагали предметном непокретношћу, тако што су исту zaloжили ради обезбеђења новчаног потраживања из уговора о кредиту, те да право на дом из члана 8. Европске конвенције, у конкретном случају, не може бити основ заштите извршног дужника од продаје заложене непокретности.

У оспореној другостепеној пресуди је, такође, истакнуто да стоје наводи жалбе да је право на дом условљено чињеничним околностима јаке и трајне везе са одређеним местом, али да исти нису од утицаја на другачију одлуку у овој правној ствари, имајући у виду већ наведене разлоге. Уставни суд, затим, истиче да су поступајући судови имали у виду околности од значаја за утврђење права на дом подносилаца, а на које су они указали у току парничног поступка, а конкретно да су подносиоци, као супружници, од 1992. године становали у предметној кући која је била у власништву подносиоца Б. Ђ, као и да подносиоци након исељења, станују код своје деце у Београду и да немају других непокретности у свом поседу. У погледу навода уставне жалбе да суд није ценио приложену медицинску документацију за подносиоца Р. Ђ, Уставни суд је, имајући у виду све околности конкретног случаја, оценио да наведени пропуст није такве природе да би могао да утиче на коначан исход спроведеног теста пропорционалности.

Уставни суд је, додатно, имао у виду наводе подносилаца из тужбе да су незапослени и да немају довољно средстава за обезбеђивање другог смештаја, али је нашао да наведене околности не утичу на закључак да је мешање у право на дом подносилаца било неопходно ради заштите легитимног интереса – права на имовину туженог, а имајући у виду, пре свега, чињеницу да су подносиоци уставне жалбе свесно zaloжили предметну непокретност ради обезбеђења обавеза из уговора о кредиту, а који кредит је, према наводима подносилаца узет ради „ради покретања неког посла“. Такође, значајно је имати у виду да подносиоци, иако нису власници друге непокретности и немају новчаних средстава за обезбеђење другог смештаја, према утврђењу другостепеног суда, од тренутка исељења живе код своје деце у Београду. Штавише, Уставни суд указује да је овде реч о два супротстављена приватноправна интереса, а која ситуација се разликује од случаја када се право на дом ограничава ради заштите имовинских интереса државе, у ком случају би, у начелу, требало дати предност праву на дом физичког лица у односу на економске интересе државе.

Уставни суд, на крају, закључује да су поступајући судови обезбедили подносиоцима гаранције које проистичу из процесноправног аспекта права на дом, односно да су на уставноправно прихватљив начин испитали да ли је предметно ограничење права на дом подносилаца било неопходно ради заштите легитимног интереса (права на имовину другог приватноправног субјекта). Такође, Уставни суд је оценио да је коначан исход спроведеног теста пропорционалности уставноправно прихватљив и у складу са праксом овог суда и ЕСЉП, те да право на дом подносилаца, у конкретном случају, није повређено ни у погледу материјалног аспекта овог права.

На основу свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), одбио уставну жалбу у овом делу као неосновану, одлучујући као у првом делу изреке.

6. Имајући у виду да је наводе уставне жалбе испитао са аспекта истакнутог права на дом из члана 8. Европске конвенције, Уставни суд није

посебно разматрао тврдњу о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и неповредивости стана из члана 40. Устава.

Поводом истакнуте повреде права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд и овом приликом понавља да се правом на једнаку заштиту права јемчи једнако одлучивање надлежних органа у истим чињеничним и правним ситуацијама, из чега следи да се повреда овог права може аргументовано истаћи само достављањем различитих судских одлука донетих у идентичној чињеничној и правној ситуацији, а што подносиоци уставне жалбе, у конкретном случају, нису учинили.

Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-12177/2020 од 3. новембра 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак – извршење на основу веродостојне исправе)**

**Извршење на основу менице као веродостојне исправе**

Виши суд у Београду је оспореним решењем усвојио жалбу извршних дужника и правноснажно одбио предлог за извршење подносиоца уставне жалбе поднет на основу менице као веродостојне исправе, са образложењем да подносилац у предлогу за извршење није навео нити доставио доказ о основу потраживања које је обезбеђено веродостојном исправом, да није доставио доказ о висини, односно обрачуну самог потраживања, као ни доказе о доспелости истог, а што је сходно члану 62. Закона о извршењу и обезбеђењу био дужан навести и приложити у предлогу за извршење.

Суд оцењује да обавеза која је утврђена оспореним актом подносиоцу уставне жалбе да наведе предметне чињенице и приложи предметне доказе у предлогу за извршење не представљају законом прописане елементе и исправе из члана 62. наведеног Закона, а у конкретном случају од уставноправног значаја су и одредбе члана 53. Закона које прописују подобност веродостојне исправе да се на основу ње доносе решење о извршењу, односно прописују шта све мора да садржи веродостојна исправа.

Како жалбени суд у оспореном акту није довео у питање уредност и потпуност менице као веродостојне исправе у складу са законом и заузео је произвољно правно становиште, које је уставноправно неприхватљиво, оспореним решењем подносиоцу уставне жалбе повређено је право на

правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, а штетне последице утврђене повреде права могу се отклонити само поништајем оспореног решења и одређењем да надлежни суд донесе нову одлуку о жалби извршних дужника изјављеној против решења већа Првог основног суда у Београду донетог у предметном извршном поступку.

Нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, сагласно члану 6. Закона о Уставном суду и пракси Уставног суда у овом питању.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба „А.“ а.д. Београд и утврђује да је решењем Вишег суда у Београду Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Вишег суда у Београду Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби извршних дужника изјављену против решења Првог основног суда у Београду ИПВ(Ив). 500/19 од 27. децембра 2019. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. „А.“ а.д. Београд поднела је Уставном суду, 29. маја 2020. године, преко пуномоћника Н. Р, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава решење Вишег суда у Београду којим је усвојена жалба извршних дужника, па је преиначено решење већа Првог основног суда у Београду, тако што је усвојен приговор извршних дужника, обустављен извршни поступак и преиначено решење о извршењу, одбијањем предлога за извршење извршног повериоца, овде подносиоца уставне жалбе.

У уставној жалби је наведено: да је оспореним актом заузето правно становиште да подносилац уставне жалбе, као извршни поверилац, уз предлог за извршење није доставио уговор о издавању и коришћењу *Dina* картице, као основу потраживања, које је обезбеђено веродостојном исправом, као и да су изостали докази о висини и обрачуну предметног потраживања; да је подносилац поступио у свему у складу са одредбом 62. Закона о извршењу и обезбеђењу, односно да је предлог за извршење, на основу веродостојне исправе – менице, садржао све законом прописане елементе, да су уз предлог достављени законом прописане исправе, као и то да је меница као веродостојна исправа садржала све елементе прописане Законом о извршењу и обезбеђењу и Законом о меници; да подносилац није био у законској обавези да суду достави доказе о доспелости потраживања.

Подносилац уставне жалбе је предложио Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права и поништи решење Вишег суда у Београду Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године. Тражио је накнаду трошкова на име састављања уставне жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, увидом у уставну жалбу и приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Извршни поверилац „А.“ а.д. Београд, овде подносилац уставне жалбе, поднео је предлог за извршење Првом основном суду у Београду, на основу веродостојне исправе – менице, против извршних дужника С.П. и З. П, ради намирења новчаног потраживања. Први основни суд у Београду је решењем Иив. 2731/19 од 26. јула 2019. године одредио предложено извршење.

Веће Првог основног суда у Београду је решењем ИПВ(Ив). 500/19 од 27. децембра 2019. године одбило приговор извршних дужника изјављен против решења о извршењу.

Виши суд у Београду је оспореним решењем Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године усвојио жалбу извршних дужника, па је преиначио решење већа Првог основног суда у Београду, тако што је усвојио приговор извршних дужника, обуставио извршни поступак и преиначено решење о извршењу тако што је одбио предлог за извршење подносиоца уставне жалбе. У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено: да извршни поверилац у предлогу за извршење није навео нити доставио доказ о основу потраживања које је обезбеђено веродостојном исправом, није доставио доказ о висини, односну обрачуну самог потраживања, као ни доказе о доспелости истог, а што је све сходно члану 62. Закона о извршењу и обезбеђењу био дужан навести и приложити у предлогу за извршење; да у предлогу за извршење није наведен основ потраживања извршног повериоца који је обезбеђен веродостојном исправом, нити је уз предлог достављен доказ у погледу постојања дуга (аналитичка картица, извод отворених потраживања или слично) и доспелости наплате истог.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16-аутентично тумачење и 113/17-аутентично тумачење), који је био меродаван у конкретном случају, прописано је: да је веродостојна исправа подобна да се на основу ње донесе решење о извршењу на основу веродостојне исправе ако садржи податке о извршном повериоцу и извршном дужнику и предмет, врсту, обим и доспелост обавезе извршног дужника, да ако доспелост обавезе не може да се утврди из веродостојне исправе, извршни поверилац дужан је да уз веродостојну исправу приложи писмени доказ да је извршном дужнику оставио накнадни рок да испуни обавезу (члан 53.); да се у предлогу за извршење на основу веродостојне исправе назначавaju идентификациони подаци о извршном повериоцу и извршном дужнику (члан 30), веродостојна исправа, потраживање извршног повериоца, једно средство или један предмет, или више средстава и предмета извршења, и други подаци и исправе који су потребни за спровођење извршења, да предлог за извршење на основу веродостојне исправе садржи и захтев да суд обавезе извршног дужника да намири новчано потраживање извршног повериоца с одмереним трошковима поступка у року од осам дана, а у меничним споровима у року од пет дана од дана достављања решења, и захтев да се одреди извршење ради намирења новчаног потраживања извршног повериоца и трошкова поступка, да је извршни поверилац дужан да уз предлог приложи веродостојну исправу у оригиналу, овереној копији или препису (члан 62. ст. 1, 2. и 3.); да део решења у коме је извршни дужник обавезан да намири новчано потраживање може да се побија само ако потраживање из веродостојне исправе није настало или није доспело, ако је у веродостојну исправу унет неистинит садржај, ако је обавеза из веродостојне исправе испуњена или на други начин престала да постоји или ако је потраживање застарело, да је извршни дужник дужан да у приговору наведе разлоге због којих решење побија и чињенице и приложи доказе на којима заснива приговор, иначе се приговор одбацује као непотпун, без претходног враћања на допуно и да извршни дужник може да приложи искључиво писмене доказе (члан 89, престао да се примењује од 2020. године).

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд пре свега наглашава да је правилну примену меродавног права надлежан да цени инстанциони (виши) суд, у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Уставни суд није надлежан да оцењује правилност чињеничних и правних закључака редовних судова, осим у случају када је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна, односно арбитрерна на штету подносиоца уставне жалбе, што може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Стога је Уставни суд, у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од конкретних околности случаја и утемељености изнетих уставноправних разлога у уставној жалби, надлежан да цени повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене материјалног односно процесног права.

Уставни суд најпре указује да је Виши суд у Београду оспореним решењем Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године усвојио жалбу извршних дужника и правноснажно одбио предлог за извршење подносиоца уставне жалбе поднет на основу менице као веродостојне исправе, са образложењем да подносилац у предлогу за извршење није навео нити доставио доказ о основу потраживања које је обезбеђено веродостојном исправом, да није доставио доказ о висини, односно обрачуну самог потраживања, као ни доказе о доспелости истог, а што је све сходно члану 62. Закона о извршењу и обезбеђењу био дужан навести и приложити у предлогу за извршење.

У вези са наведеним, Уставни суд указује да су у конкретном случају од уставноправног значаја одредбе члана 62. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2015. године, на које се позива и Виши суд у оспореном акту, а које прописују елементе које мора да садржи предлог за извршење, на основу веродостојне исправе, и које исправе морају да се приложе уз предлог. Уставни суд оцењује да обавеза која је утврђена оспореним актом подносиоцу уставне жалбе да наведене предметне чињенице у предлогу за извршење и да приложи предметне доказе уз предлог не представљају законом прописане елементе и исправе из члана 62. наведеног Закона. Уставни суд, такође, указује да су у конкретном случају од уставноправног значаја и одредбе члана 53. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2015. године, које прописују подобност веродостојне исправе да се на основу ње доносе решење о извршење, односно прописују шта све мора да садржи веродостојна исправа. Уставни суд оцењује да жалбени суд у оспореном акту, у конкретном случају, није довео у питање уредност и потпуност менице као веродостојне исправе у складу са законом.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да је у оспореном решењу Вишег суда у Београду Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године заузето произвољно правно становиште, а самим такво правно становиште је и уставноправно неприхватљиво.

6. Полазећи од изложеног, сагласно одредби члана 89. 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), Уставни суд је уставну жалбу усвојио, те је утврдио да је оспореним решењем Вишег суда у Београду Гжи. 241/20 од 13. фебруара 2020. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспореног решења и одређењем да надлежни суд донесе нову одлуку о жалби извршних дужника изјављеној против решења већа Првог основног суда у Београду ИПВ(Ив). 500/19 од 27. децембра 2019. године, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да,

у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

8. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4881/2020 од 24. новембра 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(поступак рехабилитације)**

Постојање политичких и идеолошких разлога као основа за судску осуду за кривично дело, у односу на коју се тражи рехабилитација

За утврђење права на рехабилитацију неопходно је утврдити не само постојање политичких, верских, националних или идеолошких разлога који би могли имати за последицу лишење живота, слободу или других права, већ и да су судске одлуке којима су изречене казне лишења слобода и права донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода. Сама чињеница да су постојали неки од законом прописаних разлога који су могли бити основ за лишење слобода и права не значи *a priori* да су судске одлуке чије утврђење ништавости се тражи донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, тј. да је одређено лице судском одлуком лишено живота, слободу и других права из наведених разлога и да оно има право на рехабилитацију. Такође, чињеница да су судске одлуке којима су одређена лица лишена живота, слободу и других права донете противно наведеним начелима и стандардима не може бити основ за рехабилитацију, уколико није утврђено да лишење није било мотивисано политичким, верским, националним или идеолошким разлозима. Такође, приликом утврђивања да ли је одређена судска одлука донета у складу са начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, судску одлуку треба ценити са становишта начела и стандарда који су важиви у време њеног доношења, а не у складу са савременим правним начелима и стандардима који тада нису ни били установљени, те се стога и нису могли примењивати.

Што се тиче околности конкретног случаја, у спроведеном кривичном поступку који је правноснажно окончан пресудом Врховног суда у Приштини од 14. марта 1975. године, у односу на коју је тражена рехабилитација, активности оптуженог, овде подносиоца уставне жалбе, у раду означене илегалне групе подведене су под обележје бића кривичног дела



удруживање против народа из члана 117. став 1. КЗ („Службени лист ФНРЈ“, број 133/54), у вези са чл. 100. и 109. (контрареволуционарни напад на државно и друштвено уређење и учествовање у непријатељској делатности против ФНРЈ), па је подносилац осуђен на казну затвора у трајању од осам година, а Апелациони суд у Нишу је у оспореној пресуди закључио да нису испуњени услови за рехабилитацију подносиоца уставне жалбе јер је одлука у односу на коју је рехабилитација тражена донета у складу са тада важећим законом, а не из политичких и идеолошких разлога.

Уставни суд оцењује да се, у конкретном случају, не може прихватити крајње формалистички приступ Апелационог суда у Нишу и закључак да не постоје разлози за рехабилитацију само због тога што је поступак према подносиоцу уставне жалбе спроведен законито и утврђена кривична одговорност. Овакав став је у супротности са одредбама члана 1. став 1. тач. 3) и 4) Закона о рехабилитацији, којим је изричито прописано да право на рехабилитацију имају и лица која су судском или административном одлуком лишена живота, слободе или других права из политичких, верских, националних или идеолошких разлога, због чега су судови код осуде за кривична дела за која није предвиђена рехабилитација по сили закона дужни да утврде да ли је доношење судске одлуке било мотивисано политичким и идеолошким разлозима. Стога Уставни суд сматра да су предметне одлуке у односу на које је тражена рехабилитација подносиоца, а које су се сводиле на кажњавање због политичког мишљења и деловања, донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода који су важили у време доношења тих одлука.

Уставни суд истиче и да су редовни судови у идентичним чињеничним и правним ситуацијама доносили другачије одлуке о основаности захтева за рехабилитацију. Наиме, нека од лица која су заједно са подносиоцем учествовала у стварању означене илегалне групе и њеним активностима и због тога у току 1974. и 1975. године осуђена за извршење истог кривичног дела правноснажно су рехабилитована. И из овога, а у складу са начелом правне сигурности, произлази оправданост рехабилитације подносиоца уставне жалбе.

Из свега утврђеног у овом уставносудском поступку произлази да став суда према којем у конкретном случају нису испуњени услови за рехабилитацију представља израз арбитрерног пресуђења, а последица тога је да је оспореним актом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је Уставни суд поништио оспорено решење Апелационог суда у Нишу и одредио да исти суд поново одлучи о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против првостепеног решења Вишег суда у Лесковцу.

У погледу захтева подносиоца за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, овај суд истиче свој начелан став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, као и да у конкретном случају не постоје ни било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену члана

**6. став 2. овог закона (такав став потврђен је пресудом Европског суда за људска права у предмету *Драјан Ковачевић иројив Хрвајске*, број представке 49281/15, од 12. маја 2022. године), па је тај захтев одбацио.**

Сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, због значаја који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. С. и утврђује да је решењем Апелационог суда у Нишу Рех ж. 6/20 од 12. маја 2020. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Апелационог суда у Нишу Рех ж. 6/20 од 12. маја 2020. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Лесковцу Рех. 10/18 од 6. новембра 2019. године.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. С. из Котора, Република Црна Гора поднео је Уставном суду, 2. јула 2020. године, преко пуномоћника Ф.-Б. Б, адвоката из Београда, уставну жалбу, која је накнадно допуњена, против решења Апелационог суда у Нишу Рех ж. 6/20 од 12. маја 2020. године, због повреде чл. 21, 32. и 36. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава другостепено решење донето у судском поступку вођеном ради рехабилитације подносиоца уставне жалбе, а којим је његов захтев за рехабилитацију правноснажно одбијен.

Наводи о повреди права на правично суђење заснивају се на тврдњи да су судови без ваљаног образложења одбили као неоснован његов захтев за рехабилитацију, иако су утицаји политичке и идеолошке природе били одлучујући за осуду подносиоца. Поред тога, подносилац истиче да су надлежни судови у Републици Србији, у поступцима рехабилитације, у сличним чињеничним и правним ситуацијама доносили другачије – усвајајуће одлуке.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Одредба члана 82. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15) садржински је идентична наведеној одредби члана 170. Устава.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. У спроведеном поступку, Уставни суд је, увидом у оспорено решење и осталу документацију приложу уз уставну жалбу, као и списе предмета Вишег суда у Лесковцу Рех. 10/18 утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Пред Вишим судом у Лесковцу вођен је ванпарнични поступак ради рехабилитације овде подносиоца уставне жалбе, у својству предлагача.

Решењем Вишег суда у Лесковцу Рех. 10/18 од 6. новембра 2019. године одбијен је као неоснован захтев за рехабилитацију предлагача којим је тражио да се утврди да су у односу на њега ништаве пресуда Окружног суда у Пећи К. 90/74 од 18. септембра 1974. године и пресуда Врховног суда у Приштини Кж. 458/74 од 14. марта 1975. године, те да се бришу све правне последице које су проистекле из наведених пресуда.

Оспореним решењем Апелационог суда у Нишу Рех ж. 6/20 од 12. маја 2020. године одбијена је као неоснована жалба предлагача и потврђено је решење Вишег суда у Лесковцу Рех. 10/18 од 6. новембра 2019. године. У образложењу овог решења је наведено да из утврђеног чињеничног стања произлази: да је против Д. С. вођен кривични поступак због кривичног дела удруживање против народа и државе из члана 117. став 1. у вези са чл. 100. и 109. КЗ СФРЈ; да је пресудом Окружног суда у Пећи К. 90/74 од 18. септембра 1974. године оглашен одговорним за дело које му је стављено на терет и осуђен на казну строгог затвора у трајању од осам година; да је по жалби оптуженог и његовог браниоца донета пресуда Врховног суда у Приштини Кж. 458/74 од 14. марта 1975. године којом су жалбе одбијене; да је изречена казна снижена одлуком Председништва СФРЈ 177/3 од 22. новембра 1977. године на седам година затвора, а затим одлуком О-12/78 од 24. новембра 1978. године на шест година, коју казну је и издржао; да је као радња извршења кривичног дела наведено то што се предлагач 1974. године укључио у рад илегалне групе у формирању „Нове КПЈ“ и примио примерак „Прогласа иницијативног комитета за обнову нове КПЈ“, као и примерак прогласа „Радничка класо Југославије, интелигенцијо, сељаци и студенти, другови комунисти, браћо по идеалима и поштењу“, а ради растурања и бојкота предстојећих избора“, остварио телефонски контакт у погледу времена и места одржавања састанка у Бару, обавестио друге о састанку, пренео материјал за састанак и учествовао на састанку илегалне групе под називом „Пети конгрес КПЈ“ одржаног у кући Б. Б. у Бару на коме је изабран за члана централног комитета „Нове КПЈ“ и да је по повратку из Бара од М. Т. примио и у Приштину пренео више примерака „Програма и прогласа нове КПЈ“ ради придобијања нових чланова групе.

Даље је наведено да, у конкретном случају, нису испуњени услови за рехабилитацију, јер је предлагач осуђен за кривично дело прописано тада

важећим позитивним законодавством, судио му је суд заснован на закону, омогућено му је да се изјасни о наводима оптужбе, као и право на одбрану, те право на улагање правног лека, а изречена му је казна у оквиру законом прописане, те да не произлази да је осуђен из идеолошких и политичких разлога.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11) прописано је: да се овим законом уређују рехабилитација и правне последице рехабилитације лица која су из политичких, верских, националних или идеолошких разлога, лишена живота, слободе или других права до дана ступања на снагу овог закона – 1) на територији Републике Србије без судске или административне одлуке, 2) изван територије Републике Србије без судске или административне одлуке војних и других југословенских органа, ако су имала или имају пребивалиште на територији Републике Србије или држављанство Републике Србије, 3) судском или административном одлуком органа Републике Србије, те 4) судском или административном одлуком војних и других југословенских органа, ако су имала или имају пребивалиште на територији Републике Србије или држављанство Републике Србије (члан 1. став 1.); да право на рехабилитацију има лице из става 1. тач. 3) и 4) овог члана ако је судска или административна одлука донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода (члан 1. став 2.).

5. Разматрајући наводе уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на правично суђење, Уставни суд је утврдио да подносилац своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, у суштини, заснива на тврдњи да је другостепени суд занемарио утицаје политичке и идеолошке природе који су, према мишљењу подносиоца, били одлучујући за његову осуду.

Уставни суд најпре констатује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе, осим у случају када је примена меродавног материјалног и/или процесног права била очигледно произвољна, односно арбитрерна на штету подносиоца уставне жалбе, што може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Стога је Уставни суд, у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од конкретних околности случаја и утемељености изнетих уставноправних разлога, надлежан да цени повреду права из члана 32. став 1. Устава и са становишта примене релевантног материјалног и процесног права.

Приликом разматрања навода уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је пошао од одредаба Закона о рехабилитацији

из којих произлази да се поступак судске рехабилитације односи, поред осталог, и на оне судске или административне одлуке које су донете искључиво из политичких, верских, националних и идеолошких разлога, а која су за последицу имале лишење живота, слободе или неког другог грађанског права, односно које су донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода.

Према томе, за утврђење права на рехабилитацију неопходно је утврдити не само постојање политичких, верских, националних или идеолошких разлога који би могли имати за последицу лишење живота, слободе или других права, већ и да су судске одлуке којима су изречене казне лишења слобода и права донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода. Сама чињеница да су постојали неки од законом прописаних разлога који су могли бити основ за лишење слобода и права, не значи *a priori* да су судске одлуке чије утврђење ништавости се тражи донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, тј. да је одређено лице судском одлуком лишено живота, слободе и других права из наведених разлога и да оно има право на рехабилитацију. Такође, чињеница да су судске одлуке којима су одређена лица лишена живота, слободе и других права донете противно наведеним начелима и стандардима не може бити основ за рехабилитацију, уколико није утврђено да лишење није било мотивисано политичким, верским, националним или идеолошким разлозима.

Уставни суд констатује да приликом утврђивања да ли је одређена судска одлука донета у складу са начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, судску одлуку треба ценити са становишта начела и стандарда који су важили у време њеног доношења, а не у складу са савременим правним начелима и стандардима који тада нису ни били установљени, те се стога и нису могли примењивати (видети Одлуку Уставног суда Уж-1671/2014 од 21. децембра 2017. године).

Што се тиче околности конкретног случаја, Уставни суд подсећа да је у спроведеном кривичном поступку који је правноснажно окончан пресудом Врховног суда у Приштини Кж. 458/74 од 14. марта 1975. године, а у односу на коју је тражена рехабилитација, активности оптуженог, овде подносиоца уставне жалбе, у раду илегалне групе у формирању – „Нове КПЈ“, учешће на састанку под називом „Пети конгрес КПЈ“ као и радње вршене ради придобијања нових чланова подведене су под обележје бића кривичног дела удруживање против народа из члана 117. став 1. КЗ („Службени лист ФНРЈ“, број 133/54), у вези са чл. 100. и 109. (контрареволуционарни напад на државно и друштвено уређење и учествовање у непријатељској делатности против Федеративне Народне Републике Југославије). Подносилац је осуђен на казну затвора у трајању од осам година.

Апелациони суд у Нишу закључује да нису испуњени услови за рехабилитацију подносиоца уставне жалбе. Такву своју оцену другостепени суд заснива на тврдњама да је предлагач осуђен за кривично дело прописано тада важећим кривичним законодавством, судио му је суд заснован на

закону, омогућено му је да се изјасни о наводима оптужбе, као и право на одбрану, те право на улагање правног лека, а изречена му је казна у оквиру законом прописане, из чега изводи и закључак да одлука у односу на коју је рехабилитација тражена није донета из политичких и идеолошких разлога.

Уставни суд подсећа да су осуђујуће пресуде у односу на које је подносилац уставне жалбе тражио рехабилитацију донете у некадашњој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији у време једнопартијског система, када се није дозвољавао плурализам политичког мишљења и вишепартијски систем. Самим уставноправним системом некадашње СФРЈ (пре тог ФНРЈ), био је прописан једнопартијски систем. У социјалистичкој Југославији није постојала уставна и законска могућност оснивања и деловања других партија, а таква забрана политичког и партијског плурализма је била и кривичноправно заштићена. Савез комуниста Југославије, као и тадашњи републички и покрајински савези комуниста су као *de facto* политичке партије, биле једине законом дозвољене политичке странке, односно суштински је у СФРЈ постојала и деловала само *једна њолијичка њартија*. Поред тога и кривичним законодавством социјалистичке Југославије била је прописана стриктна кривичноправна заштита таквог једнопартијског система, а тзв. плуралитет мишљења је био само формално прокламован у уставноправном систему некадашње СФРЈ, те се свако и иоле озбиљније идеолошко и политичко деловање мимо концепта једнопартијског система, кажњавало и у кривичноправном смислу.

Сви прописи, како уставноправни, тако и законски, на којима се темељио стриктно једнопартијски систем, као и кривичноправна заштита тог система у некадашњој Југославији, били су изразито идеолошког карактера. Стога је сасвим очигледно и да су кривична дела за која је подносилац уставне жалбе правноснажно осуђен (удруживање против народа, контрареволуционарни напад на државно и друштвено уређење и учествовање у непријатељској делатности против Федеративне Народне Републике Југославије), била изразито идеолошког и политичког карактера што, пре свега, произлази из њиховог заштитног/заштићеног објекта, односно објекта кривичноправне заштите. Наведена кривична дела су се суштински сводила на пружање кривичноправне заштите одређеним друштвено-економским и политичким односима, те тадашњим носиоцима власти.

Уставни суд примећује да је у некадашњој ФНРЈ, као и потом у СФРЈ било забрањено како оснивање и деловање било којих грађански оријентисаних политичких партија, које би се, између осталог, залагале и за вишепартијски систем и политичку демократију, тако и формирање политичке партије која би, као што је то декларативно била и сама Комунистичка партија Југославије, а касније Савез комуниста Југославије, била комунистичко-социјалистичке оријентације. Стога је и подносилац уставне жалбе правноснажно осуђен за конкретна кривичних дела (удруживање против народа, контрареволуционарни напад на државно и друштвено уређење и учествовање у непријатељској делатности против Федеративне Народне Републике Југославије), која се суштински сводила на његово тада (заједно

са другим такође правноснажно осуђеним лицима, од којих су нека потом рехабилитована), забрањено и кажњиво политичко деловање, без обзира што је, иначе, такво конкретно политичко деловање и само било утемељено на комунистичкој идеологији, која је формално била владајућа у некадашњој ФНРЈ, а касније у СФРЈ.

У том смислу Уставни суд примећује да би и тзв. Нова Комунистичка партија Југославије, по дефиницији која произлази из њене идеолошко-политичке усмерености, да је неким стицајем околности била у прилици да врши власт, свакако била једнопартијски оријентисана, те би своје идеолошке и политичке противнике вероватно и сама изложила кривичноправној репресији, али то ипак не утиче на став Уставног суда да је конкретни подносилац уставне жалбе правноснажно осуђен због извршења кривичних дела која су била изразито идеолошког и политичког карактера, због чега у складу са одредбама Закона о рехабилитацији, има право на рехабилитацију.

Уставни суд сматра да није оправдан закључак Апелационог суда у Нишу да одлука у односу на коју је рехабилитација тражена није донета из политичких и идеолошких разлога, те да, стога, нису испуњени услови за рехабилитацију подносиоца уставне жалбе, што се темељи на следећим кумулативно формулисаним разлозима: 1) предлагач (подносилац уставне жалбе у уставно-судском поступку), је осуђен за кривично дело прописано тада важећим кривичним законодавством; 2) одлуку је донео суд заснован на закону; 3) предлагачу је омогућено му да се изјасни о наводима оптужбе, као и да остварује право на одбрану, те право на улагање правног лека; те коначно 4) предлагачу, као окривљеном у време вођења кривичног поступка у социјалистичкој Југославији, изречена је казна која је била у оквирима прописаним законом.

Сви претходно наведени разлози због којих је у редовном судском поступку правноснажно одбијен захтев подносиоца уставне жалбе (тада предлагача), да буде рехабилитован, су формалистичког карактера, када се има у виду изразито идеолошки карактер кривичних дела за која је подносилац уставне жалбе правноснажно осуђен. Из тог основног разлога, ноторне природе, а који је истовремено и кључни разлог за оправданост рехабилитације подносиоца уставне жалбе, сва она права која је подносилац уставне жалбе формално имао као окривљени у кривичном поступку, који се у социјалистичкој Југославији водио против њега, нису сама по себи, ни на који начин могла довести до ослобађајуће пресуде у то време, те су у ствари, суштински, имала само крајње формалан карактер у конкретном случају који се у свом правноснажном исходу свео на кривично санкционисање искључиво због политичког и идеолошког деловања, а у циљу непосредне заштите механизмом кривичноправне репресије – једнопартијског система и монопола тада владајуће политичке партије.

Стога, Уставни суд сматра да су предметне одлуке у односу на које је тражена рехабилитација подносиоца, а које су се сводиле на кажњавање због политичког мишљења и деловања донете противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода који су важили у време доношења тих одлука.

Полазећи од наведеног, Уставни суд оцењује да се, у конкретном случају, не може прихватити крајње формалистички приступ Апелационог суда у Нишу и закључак да не постоје разлози за рехабилитацију, само због тога што је поступак према подносиоцу уставне жалбе спроведен законито и утврђена кривична одговорност. Овакав став је у супротности са одредбама члана 1. став 1. тач. 3) и 4) Закона о рехабилитацији, којим је изричито прописано да право на рехабилитацију имају и лица која су судском или административном одлуком лишена живота, слободе или других права из политичких, верских, националних или идеолошких разлога, због чега су судови код осуде за кривична дела за која није предвиђена рехабилитација по сили закона дужни да утврде да ли је доношење судске одлуке било мотивисано политичким и идеолошким разлозима.

Уставни суд посебно истиче да су редовни судови у идентичним чињеничним и правним ситуацијама доносили другачије одлуке о основаности захтева за рехабилитацију. Наиме, нека од лица која су заједно са подносиоцем уставне жалбе учествовала у стварању илегалне групе „Нова КПЈ“, као и састанку под називом „Пети конгрес КПЈ“, те због тога у току 1974. и 1975. године осуђена за извршење кривичног дела удруживање против народа и државе из члана 117. став 1. КЗ, правноснажно су рехабилитована. И из овога, а у складу са начелом правне сигурности, произлази оправданост рехабилитације подносиоца уставне жалбе.

Коначно, Уставни суд указује да су конкретно политичко деловање и идеолошка оријентације тзв. барске групе којој је припадао подносилац уставне жалбе, као и други људи који су заједно основали „Нову КПЈ“, били суштински идентични идеологији и деловању већине људи који су током „обрачуна“ у социјалистичкој Југославији били тзв. Ибеовци, односно изјаснили се својевремено за резолуцију Информбироа, те стога били изложени и тешкој кривичноправној репресији, што је историјски посебно упадљиво када се ради о кажњеницима на Голом Отоку, али и у другим казним установама у некадашњој ФНРЈ. Како је већ више хиљада људи који су кривично санкционисани и на друге начине (па и административно), кажњавани као „Ибеовци“ („Информбиривци“) и иначе, правноснажно рехабилитовано, Уставни суд сматра да је и из тог разлога оправдана рехабилитација подносиоца уставне жалбе.

Из свега претходно објашњеног произлази да став Апелационог суда у Нишу према којем у конкретном случају нису испуњени услови за рехабилитацију, јер подносилац није осуђен и лишен слободе из политичких и идеолошких разлога, представља израз арбитрерног пресуђења, а последица тога је да је оспореним актом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

6. На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 1. изреке утврдио повреду права подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио оспорено решење Апелационог суда у Нишу Рех ж. 6/20 од 12. маја 2020. године и одредио да исти суд по-



ново одлучи о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Лесковцу Рех. 10/18 од 6. новембра 2019. године.

7. Имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и да је одредио начин отклањања штетних последица повреде права, Уставни суд није посебно ценио истакнуту повреду чл. 21. и 36. Устава.

8. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео начелан став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, а да у конкретном случају не постоје било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену члана 6. став 2. Закона о Уставном суду (видети пресуду у предмету Европског суда за људска права *Драјан Ковачевић и ројив Хрвајске*, број представке 49281/15, од 12. маја 2022. године, став 83.). Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио овај захтев, решавајући као у тачки 3. изреке.

9. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

10. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6383/2020 од 24. новембра 2022. године („Службени гласник РС“, број 143/22)

## - Породични, радни, привредни и други грађанскоправни односи

**Повреда права родитеља, из члана 65. Устава;  
није повређено право на правично суђење, из члана 32. Устава  
(ванпарнични поступак – ради издавања налога за повратак детета;  
извршни поступак – ради извршења налога о враћању детета  
на основу извршне исправе)**

Неспровођење извршења налога за хитан повратак детета под јурисдикцију друге државе, као разлог за повреду права родитеља из члана 65. Устава; меродавно право за доношење оспорених аката о обустави извршног поступка, примена изузетка од обавезе хитног враћања детета из члана 13. став 1. тачка б) Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце

Позитивна обавеза државе у предметима који се тичу вршења родитељског права за родитеље значи да ће држава предузети све мере како би

се родитељи поново спојили са децом, односно обавезу да, уз уважавање посебних околности сваког конкретног случаја, таква спајања омогући, у разумном року, а оно што је одлучујуће јесте да ли су национални органи предузели све неопходне мере за спровођење извршења које се могу оправдано и разумно очекивати у околностима конкретног случаја, при чему адекватност предузетих мера треба ценити и са аспекта брзине њихове примене, имајући у виду да протек времена може изазвати непоправљиве последице за однос између детета и родитеља са којим оно не живи.

Из утврђених чињеница и околности овог случаја произлази да правноснажно и извршно решење, којим је извршном дужнику, као мајци малолетне Р. М, наложено да обезбеди њен повратак у место њеног последњег пребивалишта (у Републици Хрватској), није извршено за све време трајања оспореног извршног поступка. Извршни поступак је трајао пет и по година, с тим да је у периоду од 24. новембра 2014. до 3. октобра 2016. године Уставни суд поступао по уставној жалби изјављеној против решења Основног суда од 25. септембра и 30. октобра 2014. године. Полазећи од изнетог, а уважавајући нарочити значај који је предметни поступак имао за подносиоца уставне жалбе као родитеља, да он својим поступцима није допринео дужини трајања поступка, већ је константним обраћањима извршном суду и конкретним предлозима како да се извршење што пре спроведе настојао да се поступак оконча, као и да је пред надлежним судом усвојен његов захтев за заштиту права на суђење у разумном року, Уставни суд је утврдио да су неспровођењем извршења правноснажног налога за хитан повратак детета подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава. У наведеном контексту, Суд је посебно имао у виду очигледну грешку извршног суда у примени права, која је имала за последицу подношење претходне уставне жалбе и интервенцију Уставног суда, што је додатно пролонгирало дужину трајања оспореног извршног поступка и утицало на промену релевантних околности у којима је предметно извршење требало спровести. Такође, извршни суд је, упркос томе што је извршна исправа гласила на обезбеђење повратка малолетног детета у место њеног последњег пребивалишта, иако није био дужан да то учини, одредио извршење одузимањем детета применом члана 228. став 1. ЗИО, али ни ова мера, која је у околностима конкретног случаја деловала као адекватна, није имала за резултат спровођење извршења. При томе је без утицаја то што је подносилац уставне жалбе током трајања поступка имао неке контакте са малолетном ћерком у просторијама надлежног органа старатељства, имајући у виду да извршна исправа гласи на повратак малолетног детета у место њеног последњег пребивалишта, а не на остваривање контакта између детета и родитеља са којим оно не живи.

Стога је уставна жалба у овом делу усвојена и утврђена повреда права подносиоца уставне жалбе из члана 65. Устава.

Уставни суд је мишљења да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права, у овом случају, може остварити

и самим утврђењем повреде права, с обзиром на то да у уставној жалби није истакнут захтев за накнаду нематеријалне штете.

Што се тиче дела уставне жалбе којима се повреда права на правично суђење истиче због произвољне примене меродавног права приликом доношења оспорених аката, Уставни суд је утврдио да из чињеница и околности конкретног случаја произлази да је извршни суд, након пријема претходне одлуке Уставног суда, а услед значајног протеча времена, приступио утврђивању релевантних чињеница по питању да ли је даље спровођење извршења налога за хитан повратак у Републику Хрватску још увек у најбољем интересу малолетног детета. На основу изведених доказа, извршни суд је дошао до закључка да би повратак у Загреб малолетне Р. М, која је у том тренутку имала седам година, изазвао код ње психичку трауму и довођење у неповољан положај. Стога је оспореним актима предметни извршни поступак обустављен, применом изузетка од обавезе хитног враћања детета из члана 13. став 1. тачка б) Хашке конвенције, а сагласно одредби члана 76. став 1. тачка 7) ЗИО. Према оцини Уставног суда, у конкуренцији између најбољег интереса малолетног детета, који су судови образложили на уставноправно прихватљив начин, и родитељских права подносиоца уставне жалбе, која су повређена вишегодишњим пропуштањем надлежног суда да спроведе налог за повратак детета, предност се мора дати интересу детета, што је и суштина образложења оспорених аката. Имајући у виду да у поступку извршења налога за хитан повратак детета, као и у свим активностима јавних или приватних институција које се тичу деце, заштита најбољег интереса детета мора бити на првом месту, Суд закључује да тиме што је предметни поступак правноснажно обустављен због значајног протеча времена који је имао за последицу стварање и јачање социјалних, културних и породичних веза детета са местом у које је оно доведено почетком 2011. године, извршни суд није повредио начело формалног легалитета, управо због приоритетне важности најбољег интереса детета у овој врсти поступка.

Следом изложеног, Суд је уставну жалбу због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава одбио као неосновану.

Тврдњу о повреди права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Уставни суд није посебно разматрао, јер је наводе о дужини трајања предметног извршног поступка већ ценио у оквиру одлучивања о повреди права из члана 65. Устава. У односу на истакнуту повреду члана 22. Устава, Суд и овом приликом истиче да је то уставно начело у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе, тако да оно не може бити основ за изјављивање уставне жалбе, а у односу на наводе о повреди права из члана 36. Устава налази да их подносилац уставне жалбе не образлаже, већ само изводи из навода о повреди осталих права.

Уставни суд је одлучио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости, људских права и основних слобода.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба Ро. М. и утврђује да су у извршном поступку који је вођен пред Основним судом у Мионици у предмету И. 324/16 подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

### Образложење

1. Ро. М. из Загреба, Република Хрватска, поднео је Уставном суду, 24. јула 2017. године, преко пуномоћника С. Д, адвоката из Ваљева, уставну жалбу против решења Основног суда у Мионици И. 324/16 од 28. јуна 2017. године и Ипв (И). 87/17 од 12. јула 2017. године, због повреде начела судске заштите људских и мањинских права и слобода, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права родитеља, зајемчених одредбама чл. 22, 32, 36. и 65. Устава. Повреду означених начела и права подносилац истиче и у односу на поступак у коме су донети оспорени акти – извршни поступак који је вођен пред Основним судом у Мионици у предмету И. 324/16.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да су оспорени акти донети након што је Уставни суд Одлуком Уж-8276/2014 од 23. јуна 2016. године поништио решење већа Основног суда у Мионици којим је спровођење извршења у предметној правној ствари већ једном правноснажно обустављено, са образложењем да је извршна исправа неизвршива, јер малолетно дете, чији је повратак наложен у Републику Хрватску, сагласно Хашкој конвенцији о грађанскоправним аспектима међународне отмице дече, нема путну исправу Републике Србије; да је оспореним актима спровођење извршења поново обустављено, овога пута са образложењем да би повратак малолетне ћерке странака у Републику Хрватску изазвао код ње психичку трауму, што је чланом 13. став 1. тачка б) наведеног међународног уговора прописано као разлог за одбијање захтева за хитан повратак детета под јурисдикцију државе из које је незаконито одведено; да је примена наведене одредбе међународног уговора била могућа само у ванпарничном поступку, а и најбољи интерес малолетног детета, који је извршни суд представио као главни разлог за обуставу поступка, могао се испитивати искључиво у ванпарничном поступку који је претходно вођен и окончан на основу Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице дече; да се из одлука које су у том поступку донете јасно види да се ванпарнични суд бавио питањем заштите најбољег интереса малолетне ћерке странака, те је, у том смислу, утврђено да у случају повратка не постоји озбиљна опасност од психичке или физичке трауме, као и довођења детета у неповољан положај на неки други начин; да обустављање извршног поступка с позивом на члан 13. Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице дече представља стављање ван снаге и потпуно дерогирање извршне

исправе; да је закључак извршног суда заснован на вештачењу Института за ментално здравље, које је суд одредио и поред забране из члана 30. став 4. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, при чему, подносилац уставне жалбе, као отац детета, није позван да учествује у вештачењу, јер по мишљењу вештака, његово присуство није било неопходно; да је такво понашање у супротности са одредбом члана 269. став 4. Закона о парничном поступку, с обзиром на то да је присуство оца и разговор са њим итекако неопходан када је реч о најбитнијим питањима везаним за живот малолетног детета; да Институт за ментално здравље уопште није поступио по задатку који му је извршни суд одредио, што потврђује допис који је та установа доставила подносиоцу уставне жалбе, а у коме се указује на немогућност давања одговора на постављена питања; да је Институт за ментално здравље само извршио психолошко-психијатријску експлорацију малолетног детета, која није могла послужити за доношење оспорених одлука; да Хашка конвенција о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце у члану 11. предвиђа хитно поступање, као и рок од шест недеља за спровођење извршења, а не шест година колико је предметни поступак трајао; да је недопустиво то што је значајан протек времена, у коме извршни суд није успео да реализује налог за повратак детета, а што је нужно имало за последицу промену релевантних околности, послужио као разлог да се предметни извршни поступак обустави.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорени другостепени акт.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорене акте и документацију која је достављена уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари, уз позивање на чињенице и околности које су претходно утврђене у поступку доношења Одлуке Уж-8276/2014 од 23. јуна 2016. године (видети на веб-страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)):

3.1 Чињенице из ванпарничног поступка који је вођен ради издавања налога за повратак детета

Министарство правде Републике Србије је, у својству Централног извршног органа у смислу Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце од 25. октобра 1980. године (у даљем тексту: Хашка

конвенција), 1. априла 2011. године, покренуло поступак пред Основним судом у Ваљеу, ради повратка малолетне Р. М. из Републике Србије у Републику Хрватску. Поступак је покренут на основу захтева оца детета Ро. М, овде подносиоца уставне жалбе, који је надлежном органу Републике Србије проследио Централни извршни орган Републике Хрватске.

Решењем Основног суда у Ваљеу Пом. Иг. 32/11 од 23. септембра 2011. године наложено је противници предлагача Н. М, мајци детета, да малолетну Р. М, рођену 18. маја 2010. године, врати у Републику Хрватску, Загреб, као место последњег пребивалишта детета, под претњом принудног извршења.

Решењем Вишег суда у Ваљеу Гж2. 23/11 од 1. децембра 2011. године преиначено је наведено првостепено решење, тако што је мајци детета, уместо налога да врати малолетну Р. М. у Републику Хрватску, Загреб, наложено да обезбеди њен повратак у место њеног последњег пребивалишта – Загреб, Република Хрватска.

3.2. Чињенице из оспореног извршног поступка – извршење налога о враћању детета

Ро. М. је, 23. децембра 2011. године, на основу решења Вишег суда у Ваљеу Гж2. 23/11 од 1. децембра 2011. године, поднео Основном суду у Ваљеу – Судска јединица у Љигу предлог за извршење против извршног дужника Н. М, ради обезбеђења повратка малолетне Р. М. у место њеног последњег пребивалишта – Загреб, Република Хрватска. Предложио је да се извршење спроведе одузимањем малолетног детета од дужника и предајом њему.

Основни суд у Ваљеу – Судска јединица у Љигу донео је 11. јануара 2012. године решење И. 26/12 којим је: делимично усвојио предлог извршног повериоца и одредио извршење тако што је наложио извршном дужнику да одмах по пријему решења обезбеди повратак малолетне Р. М. у место њеног последњег пребивалишта (став 1.); упозорио извршног дужника да ће се, уколико не изврши чинидбу из става 1. решења, извршење спровести принудном наплатом изречене новчане казне у износу од 20.000,00 динара (став 2. изреке); одбио предлог за извршење у делу којим је тражено да се оно спроведе одузимањем детета од дужника и предајом извршном повериоцу (став 3. изреке). Одлуку у ставу 3. изреке овог решења суд је образложио тиме да извршном исправом дужнику није наложена предаја детета у смислу члана 232. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, што је неопходан услов за примену става 4. поменутог члана закона, већ само обезбеђивање услова за повратак детета у место последњег пребивалишта.

Ово решење је потврђено решењем Основног суда у Ваљеу Ипв. 65/12 од 15. марта 2012. године, уз оцену да су неосновани наводи повериоца да је извршење требало одредити на основу одредаба члана 226. став 2. и члана 228. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу (одузимањем детета) из разлога што се, у конкретном случају, не ради о извршењу судске одлуке о вршењу родитељског права у смислу члана 226. став 1. поменутог закона.

У даљем току поступка, извршни суд је у два наврата – 10. априла и 19. јуна 2012. године, доносио решења којима је дужнику остављан рок од пет

дана за поступање по извршној исправи, уз упозорење да ће се, уколико не поступи по решењу у остављеном року, извршење спровести принудном наплатом изречене новчане казне у износу од 50.000,00, односно 100.000,00 динара.

Због непоступања дужника, извршитељ је 18. јула исте године пописао покретне ствари затечене у кући у којој дужник станује са дететом и родитељима.

У септембру 2012. године пред извршним судом је одржано рочиште, коме су, осим странака, присуствовали и социјални радници надлежног органа старатељства у Републици Србији. На овом рочишту, пуномоћник извршног дужника је обавестио суд да мајка детета „није спремна да добровољно поступи по решењу о извршењу, али је сагласна да извршни поверилац дете виђа у просторијама центра за социјални рад у Љигу“, а социјални радници су суду предали службену белешку о виђењу оца и детета које је реализовано у њиховим просторијама 30. августа 2012. године. Поверилац је остао при предлогу да се извршење спроведе одузимањем детета и предајом њему, што је поновио и у поднеску од 24. септембра уз који је приложио и допис упућен пуномоћнику дужника у коме је предложио начин на који би био реализован контакт са дететом у Загребу. Према овом предлогу, његов пуномоћник би на гранични прелаз између Републике Србије и Републике Хрватске донео хрватски пасош детета, а мајци детета би по уласку у Републику Хрватску био предат новчани износ довољан за подмирење трошкова путовања и боравка у Загребу. Предложено је да сусрет траје три сата уз надзор социјалног радника.

Поверилац је поднесцима од 24. октобра 2012. и 18. јануара 2013. године ургирао да се одлучи о његовом предлогу од 24. септембра 2012. године.

Основни суд у Ваљево – Судска јединица у Љигу је решењем И. 26/12 од 30. јануара 2013. године одбио предлог повериоца од 24. септембра 2012. године, са образложењем да нису испуњени услови прописани одредбама члана 232. ст. 1. и 4. Закона о извршењу и обезбеђењу, јер извршним насловом није наложена предаја детета.

Уз приговор изјављен против решења суда од 30. јануара 2013. године поверилац је доставио извештај тима лекара Завода за психофизиолошке поремећаје и говорну патологију у Б. од 4. септембра 2012. године о обављеном контролном прегледу малолетне Р. М. ради процене њеног развоја, неразвијеног говора и поремећаја емоција (бурне реакције на осујећење, плаховита, вришти у одсуству мајке и блиских рођака), те саветовања у вези стимулације општег когнитивног, говорно-језичког и социо-емоционалног развоја. У извештају је, поред допуне анамнестичких података, налаза педијатра и психолога, наведено да је дете напредно у развоју, адекватно стимулирано, когнитивно и емоционално. Поверилац је приложио и извештај Дома здравља М. од 27. јануара 2012. године, издат на његов захтев, у коме је наведено да код прегледа малолетне Р. М. ниједном није била видљива повреда, нити се посумњало на злостављање детета од стране родитеља.

Суд је решењем Ипв. 85/13 од 14. фебруара 2013. године одбацио као недозвољен приговор повериоца изјављен против решења И. 26/12 од 30. јануара 2013. године, са образложењем да повериочев поднесак од 24. септембра 2012. године не може представљати нови предлог за извршење, будући да је о предлогу за извршење већ одлучено, те да једино може да представља предлог за промену средства извршења, о коме суд одлучује закључком против којег приговор није дозвољен.

Поднеском од 10. маја 2013. године поверилац је предложио промену средства извршења, тражећи да се оно спроведе одузимањем детета од дужника и предајом њему или надлежним органима Републике Хрватске на међудржавном граничном прелазу.

Закључком И. 26/12 од 20. јуна 2013. године усвојен је поменути предлог повериоца за промену средства извршења. Констатујући да се изрицање новчаних казни дужнику показало неделотворним и да је пуномоћник дужника на записнику са рочишта одржаног пред судом „јасно ставио до знања“ да мајка није спремна да добровољно поступи по решењу о извршењу, суд је оценио да су испуњени услови за примену одредбе члана 228. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, јер дужник предузима радње у циљу отежавања или онемогућавања спровођења извршења.

Извршење по закључку од 20. јуна 2013. године заказано је за 16. октобар 2013. године, а на спровођење извршења позван је орган старатељства и полиција. Позив полицији за пружање помоћи у спровођењу извршења поново је упућен 7. октобра 2013. године, а дописом од 16. октобра 2013. године тражено је да се изврши провера пријаве/одјаве пребивалишта за извршног дужника због индиција да је извршена одјава пребивалишта са адресе у Љигу за Београд.

Надлежни орган старатељства је 14. октобра 2013. године извршном суду доставио извештај у коме је наведено: да су психолог и социјални радник неколико пута разговарали са мајком детета у циљу припреме за спровођење извршења; да је мајка уз подршку радника органа старатељства припремила дете за контакте са оцем који су се одвијали у просторијама Центра; да су радници органа старатељства покушали да иницирају чешће контакте, што је мајка прихватила, док је отац инсистирао на судском разрешењу спора; да је током досадашњег рада уочљиво да је дете напредовало у физичком и психичком погледу, те да је посебно уочљива јака веза између мајке и детета и адаптација детета на садашњу средину; да Центар сматра да издвајање детета из садашњег окружења неће бити сврсисходно и да није у складу са најбољим интересима детета.

Министарство правде и државне управе је у својству Централног извршног органа 15. октобра 2013. године упутило допис Основном суду у Ваљеву у коме је изнело мишљење да је у конкретном случају потребно покушати споразумно решење спора ради заштите најбољег интереса детета, имајући у виду да је одлуком суда Републике Хрватске „дете поверено на старање мајци“, као и наводе мајке да је над њом вршено насиље.



Извршење заказано за 16. октобар 2013. године није спроведено због тога што је, како је констатовано на записнику суда, „око три стотине“ грађана зауставило саобраћај и онемогућило улазак у просторије органа старатељства где је требало да се изврши примопредаја детета. Такође је констатовано да је директор органа старатељства обавестио суд да дужник са дететом није дошла у просторије Центра, као и то да суд у кући извршног дужника није затекао никога.

Дописом од 18. октобра 2013. године Дирекција полиције обавестила је суд да Н. М. од 9. октобра 2013. године има пријављено пребивалиште на ближе означеној адреси у Београду на којој је извршена и теренска провера, али да именована ту није нађена и да је стечен утисак да на тој адреси нико не живи, те да је у периоду од 16. до 18. октобра вршен обилазак породичне куће њених родитеља у Љигу, али и да на тој адреси дужник и малолетно дете нису затечени.

Основни суд у Ваљеву је 8. новембра 2013. године упутио Централном извршном органу Републике Србије предлог да тај орган непосредно или преко својих посредника и у сарадњи са надлежним органом у Републици Хрватској предузме све мере за обезбеђење добровољног повратка детета или постизања споразумног решавања тог питања, уз коришћење свих овлашћења утврђених Хашком конвенцијом.

Истога дана суд је донео решење о застајању са поступком спровођења извршења у трајању најдуже шест недеља.

У периоду од 18. децембра 2013. до 5. марта 2014. године поверилац се четири пута обраћао извршном суду тражећи спровођење извршења, с тим што је у марту 2014. године обавестио суд да је у просторијама органа старатељства у Љигу остварио контакт са дететом у трајању од два сата.

У овом периоду Централни извршни орган Републике Србије је обавестио суд да из одговора оца детета, који је проследио надлежни хрватски орган, произлази да је отац детета спреман на мирно решење спора. Такође, одговарајући на захтев суда да утврди боравиште мајке и детета, Централни извршни орган је истакао да ова његова обавеза постоји само непосредно по пријему захтева за враћање детета, како би се одредило који је суд месно надлежан за вођење поступка, те да су стога, након покретања судског поступка, све мере за утврђивање боравишта странака у надлежности суда.

Орган старатељства је 18. марта 2014. године суду доставио извештај од 11. марта и службену белешку о виђењу оца и детета до којег је дошло у њиховим просторијама 4. марта 2014. године. У извештају је, између осталог, наведено: да се од 7. фебруара 2011. године континуирано ради са Н. М. и малолетном Р; да је Н. М. у првим контактима истицала да ни на који начин не жели да спречава контакте између оца и детета, већ да јој је стало до успостављања истих; да је током 2011. године отац два пута долазио у орган старатељства, али да није показао спремност да види дете, иако су га на то подстицали стручни радници; да су прво виђење, које је одржано 30. августа 2012. године, иницирали радници Центра; да је након тога, отац још четири пута видео дете (19, 20. и 21. септембра 2012. године и

17. маја 2013. године); да је у тим приликама отац комуницирао искључиво са дететом, да није желео комуникацију са мајком и стручним радницима и да од мајке није тражио податке о дететовом здрављу и похађању предшколске установе.

Закључком од 18. марта 2014. године суд је променио средство извршења, тако што је извршном дужнику оставио рок од 30 дана да поступи по решењу о извршењу и обезбеди повратак детета у Републику Хрватску, уз претњу изрицања новчане казне у износу од 20.000,00 динара у случају непоступања по налогу суда. Одлуку да самоиницијативно промени средство извршења суд је образложио тиме да је из поменутог извештаја органа старатељства утврдио да је малолетној Р. М. потребно време за успостављање комуникације са оцем, јер је у почетку виђења одбијала да устане из мајчиног крила и да је плакала, те да је тек касније успостављена прво невербална, а потом вербална комуникација између оца и детета, због чега је и остављен рок од 30 дана дужнику да поступи по извршној исправи.

На рочишту одржаном 24. јуна 2014. године мајка детета је, између осталог, навела да извршна исправа не може да се изврши из разлога што малолетно дете нема пасош Републике Србије и да она без сагласности оца детета не може да га извади. Такође је истакла да у Републици Србији има посао који не може да напусти ради боравка у Загребу где не зна од чега би живела, док је извршни поверилац истакао да малолетно дете има пасош Републике Хрватске са роком важења до 4. октобра 2015. године, али да је „ризично“ да га преда мајци детета.

Решењем од 2. јула 2014. године обустављен је предметни извршни поступак. Ово решење је по приговору повериоца укинато решењем већа извршног суда од 5. септембра 2014. године, са образложењем да се постојање путне исправе не може утврђивати на основу исказа странака, већ искључиво на основу извештаја надлежног органа.

У међувремену је решењем Вишег суда у Ваљеву Р4И. 1/14 од 2. августа 2014. године усвојен захтев повериоца за заштиту права на суђење у разумном року и наложено извршном суду да предметни поступак оконча у року од три месеца.

Дописом од 15. септембра 2014. године МУП РС обавестило је суд да је малолетна Р. М. поседовала путну исправу Републике Србије са роком важења до 6. септембра 2012. године.

Оспореним решењем И. 793/14 од 25. септембра 2014. године Основни суд у Мионици је, позивајући се на одредбу члана 76. Закона о извршењу и обезбеђењу, обуставио предметни извршни поступак и укинуо све спроведене извршне радње.

У приговору изјављеном против овог решења, поверилац је, између осталог, навео да околност да дете нема путну исправу Републике Србије није битна за спровођење извршења јер дете поседује важећи пасош Републике Хрватске са којим може прећи државну границу, а који ће он, било у случају добровољног или у случају принудног извршења, у моменту доласка детета на државну границу, дати на увид граничној полицији.

Оспореним решењем Основног суда у Мионици Ипв. 57/14 од 30. октобра 2014. године потврђено је првостепено решење о обустави поступка. Веће је оценило да је приговор повериоца неоснован јер добијано решење садржи јасне и довољне разлоге о одлучним чињеницама и о примени материјалног права, који су у складу са изведеним доказима и стањем у списима.

Такође, у току 2014. године биле су заказане две јавне продаје пописаних покретних ствари, које су прошле безуспешно, јер за њихову куповину није било заинтересованих лица.

Одлуком Уж-8276/2014 од 23. јуна 2016. године (у даљем тексту: Одлука) усвојена је уставна жалба Ро. М. и утврђено да је решењима Основног суда у Мионици И. 793/14 од 25. септембра 2014. године и Ипв. 57/14 од 30. октобра 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је, као начин отклањања последица утврђене повреде права, поништено решење Основног суда у Мионици Ипв. 57/14 од 30. октобра 2014. године и одређено да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против решења И. 793/14 од 25. септембра 2014. године.

У образложењу Одлуке је, поред осталог, наведено: да су редовни судови, изводећи закључак да мајка детета без своје кривице није у могућности да изврши своју обавезу, што извршну исправу чини неизвршивом, произвољно тумачили не само одредбу члана 29. став 2. тачка 4) Закона о путним исправама и таксативно наведене разлоге за обуставу извршног поступка у члану 76. Закона о извршењу и обезбеђењу на који су се позвали, те бланкетну природу једне од одредаба поменутог члана закона, већ и саму сврху и циљеве Хашке конвенције; да у ситуацији када је Хашка конвенција саставни део домаћег правног поретка и непосредно се примењује, извршни суд није могао у околностима конкретног случаја – када дететова мајка непосредно пре спровођења извршења одузимањем детета мења пријаву пребивалишта и када је у току поступка њен пуномоћник изричито изјавио да она није спремна да добровољно изврши налог, да занемари основни циљ Хашке конвенције – хитан повратак у пређашње стање који мора да кореспондира са специфичним принципом „најбољег интереса детета“, те изведе произвољан, па самим тим и уставноправно неприхватљив закључак о томе да је извршна исправа због наведених разлога на које се позвао (немање пасоша Републике Србије и одбијање оца да мајци преда пасош који је издала Република Хрватска) постала неизвршива.

### 3.3. Чињенице из оспореног извршног поступка након доношења Одлуке

Основни суд у Мионици је Одлуку примио 3. октобра 2016. године. Веће тог суда је донело решење Ипв (И). 53/16 од 10. октобра 2016. године, којим је укинута решење И. 793/14 од 25. септембра 2014. године и предмет враћен извршном судији на поновни поступак.

У образложењу укидајућег решења је, поред осталог, наведено да како је извршном исправом наложено обезбеђивање повратка детета у Републику Хрватску, то ће суд у поновном поступку, а имајући у виду сврху

и циљеве Хашке конвенције, која је саставни део домаћег правног поретка и непосредно се примењује, ценити све изведене доказе, те полазећи од принципа заштите најбољег интереса детета, донети правилну и на закону засновану одлуку.

Предмет је у поновном поступку заведен под бројем И. 324/16. Решењем извршног судије од 20. октобра 2016. године одређено је извођење доказа вештачењем, преко Института за ментално здравље у Б, на околности да ли би повратак малолетне Р. М. у Загреб њу изложио психичкој трауми, да ли она одбија повратак и шта наводи као разлог одбијања, те да ли дете сада живи у психички стабилној породичној средини и да ли постоји сигурност детета у тој средини, као и снажно уверење да ће тако остати и у будућности.

Налаз и мишљење је достављен суду 23. маја 2017. године. Заједничко мишљење психијатра и психолога Института за ментално здравље, који су обавили психолошко-психијатријску експлорацију малолетног детета, јесте да је њено интелектуално функционисање надпросечно, али да то не прати емоционално функционисање које је нешто незрелије, те да је реч о детету које је задовољно, весело и сретно, које функционише пуним капацитетима и добро је адаптирано у средини у којој живи. Као закључак вештака наводи се: да малолетна Р. М. нема психијатријско – психопатолошку симптоматологију и да је дете са интелектуалним функционисањем изнад просека; да родитељима треба наложити саветовање како би раздвојили партнерску од родитељске улоге и постигли емпатијско разумевање потреба детета, уз стављање дечијих потреба изнад својих; да су родитељски односи толико нарушени да то доводи до развоја конфликта лојалности код малолетне Р. М; да према члану 12. Конвенције о правима детета, деца имају право да изразе своје мишљење, као и право да се њихово мишљење узме у обзир у свим поступцима који се тичу њих.

На рочишту одржаном 27. јуна 2017. године, вештаци Института за ментално здравље изјаснили су се о примедбама извршног повериоца, овде подносиоца уставне жалбе. Извршни судија је, поред осталог, одбио предлог извршног повериоца да се вештачење допуни, тако што би се обавио разговор и са њим као оцем, а у присуству малолетног детета.

Оспореним решењем Основног суда у Мионици И. 324/16 од 28. јуна 2017. године извршни судија је обуставио поступак спровођења извршења одређеног решењем о извршењу Основног суда у Ваљеву – Судска јединица у Љигу И. 26/12 од 11. јануара 2012. године и укинуо све спроведене извршне радње.

У образложењу оспореног првостепеног решења је, поред осталог, наведено: да је решење о извршењу донето на основу извршне исправе – решења Вишег суда у Ваљеву Гж2. 23/11 од 1. децембра 2011. године, којим је преиначено првостепено решење, тако што је мајци детета, овде извршном дужнику, уместо налога да врати малолетну Р. М. у Републику Хрватску, Загреб, наложено да обезбеди њен повратак у место њеног последњег пребивалишта (Загреб, Република Хрватска); да Хашка конвенција прописује обавезу повратка детета у државу уобичајеног боравка, али и разлоге за

одбијање таквог захтева, и то у случајевима када постоји озбиљна опасност да би повратак изложио дете физичкој опасности или психичкој трауми, или га на други начин довео у неповољан положај, затим када дете одређеног узраста и степена зрелости одбија повратак и ако би повратак представљао кршење основних принципа заштите људских права и основних слобода државе којој је упућен захтев; да Конвенција, такође, прописује да ће се захтев одбити уколико се дете адаптирало на нову средину; да на основу до сада утврђених чињеница, суд сматра да повратак у Загреб не би дете изложио физичкој опасности, нити би представљао кршење основних принципа заштите људских права и основних слобода Републике Србије; да је суд у току поступка приступио утврђивању чињеница да ли би повратак изложио дете психичкој трауми или га на други начин довео у неповољан положај, затим да ли дете одбија повратак, те да ли је адаптирано на средину у којој сада живи; да је стога суд извео доказ вештачењем, преко Института за ментално здравље; да је приликом саслушања, вештак др Н. Љ. објаснила сам поступак вештачења и навела да су разговори са дететом обављени без присуства мајке, која је једино дала хетероанамнестичке податке о расту и развоју детета приликом првог прегледа детета; да приликом прегледа детета отац није позиван, из разлога што предмет вештачења има у фокусу дете, а не подобност родитеља; да одговарајући на питање да ли би дете доживело трауму због повратка у Загреб, вештак је навела да свако насилно измештање детета представља трауматски доживљај, управо из разлога што је насилно; да такво измештање представља раскидање емоционалних и социјалних веза са средином где дете живи; да је таква траума по интензитету много већа када је дете старости седам година, колико сада има малолетна Р, тј. када има формирано мишљење и свест где, како и са киме живи, него када је реч о детету од девет месеци, колико је имала када је њена мајка напустила Загреб; да је, процењујући функционисање детета са когнитивне, емоционалне, моторичке и социјалне стране, вештак утврдила да код детета нема никакве патологије и да дете нормално функционише; да вештак сматра да је мишљење детета које је у разговору са вештацима изнело аутентично и да не представља индоктринацију од стране мајке; да је суд прихватио налаз и мишљење у целини, јер је дат стручно објективно и јасно, од стране референтне установе за психолошко-психијатријска вештачења.

У образложењу је даље наведено: да имајући у виду утврђено чињенично стање, суд је нашао да ће повратак малолетне Р. код ње изазвати психичку трауму, с обзиром на то да она има седам година, да је адаптирана у средини у којој живи, да је везана за мајку, да у Љигу похађа предшколски програм, да јој је мајка запослена у Љигу и да би његово напуштање, а ради одласка у Загреб, изазвало код извршног дужника психичку трауму, што би допринело и трауми детета; да извршни дужник у Загребу нема обезбеђен посао, па није јасно из којих средстава би обезбедила егзистенцију за себе и дете, где би њих две живе и где би дете похађало школу; да све то указује да би дете, услед одвођења у Загреб, доживело психичку трауму, а услед необезбеђене материјалне егзистенције мајке и детета, дете би било доведено у неповољан

положај; да иако Хашка конвенција прописује поступак обавезног враћања детета у државу уобичајеног боравка, интерес детета у овом случају је много значајнији; да је суд, такође, имао у виду мишљење вештака да је дете добро адаптирано у средини у којој живи, што је још један од разлога за одбијање повратка детета у државу уобичајеног боравишта, јер у том случају сврха враћања више не може бити постигнута, а са аспекта заштите интереса детета, најбоље је да дете остане у новој средини, где је очигледно остварило психичку стабилност и сигурност; да одбијање детета да се врати у државу уобичајеног боравишта, такође, представља један од разлога за одбијање захтева, а малолетна ћерка странака је приликом вештачења изричито рекла да не жели да иде у Загреб; да суд сматра да је дете старости седам година способно да схвати значај одвођења из места боравка у место које је њему непознато, што се мора узети као релевантна чињеница у овом поступку, посебно из разлога што је мишљење детета, према оцени др Н. Љ, аутентично; да супростављајући интерес извршног повериоца да се одлука о повратку детета изврши и интерес детета да остане са мајком у средини у којој живи и у којој је потпуно адаптирано, као и да не доживи психичку трауму повратком у Загреб, те на тај начин буде доведено у неповољан положај, суд се приклонио интересу детета, јер га сматра претежнијим; да је суд стога, примењујући члан 13. Хашке конвенције, а у складу са чланом 16. став 2. Устава, нашао да разлози за неизвршавање одлуке о повратку детета представљају разлоге да се извршни поступак обустави на основу члана 76. став 1. тачка 7) Закона о извршењу и обезбеђењу.

Поступајући по приговору извршног повериоца, веће Основног суда у Мионици је оспореним решењем Ипв (И). 87/17 од 12. јула 2017. године одбило приговор, те је наведено решење извршног судије у целини потврђено.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено да је првостепени суд дао детаљне и јасне разлоге о одлучним чињеницама, као и о примени материјалног права, те је налазећи да је побијана одлука донета у складу са изведеним доказима и стањем у списима предмета, које веће у свему прихвата као правилне, приговор одбијен и донета одлука као у изреци.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да 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 родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају

и образују своју децу, и у томе су равноправни и 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 (члан 65.).

Хашком конвенцијом коју је СФРЈ ратификовала Законом о ратификацији 1991. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/91) (у даљем тексту: Хашка конвенција) је прописано: да су циљеви ове конвенције да обезбеди што хитнији повратак деце незаконито одведене или задржане у некој држави уговорници и да обезбеди да се права на старање и виђење са дететом по закону једне од држава уговорница стварно поштују у другој држави уговорници (члан 1.); да ће државе уговорнице предузети све одговарајуће мере да обезбеде на својој територији спровођење циљева Конвенције и да ће у ову сврху користити најефикасније расположива поступке (члан 2.); да ће се одвођење или задржавање детета сматрати незаконитим ако представља повреду права на старање које је добило лице, институција или било које друго тело, колективно или појединачно, по закону државе у којој је дете било стално настањено пре одвођења или задржавања или ако су се у време одвођења или задржавања та права остваривала, колективно или појединачно, или би се остваривала да није дошло до одвођења или задржавања (члан 3. став 1.); да у смислу ове конвенције израз „право на старање“ укључује права која се односе на старање о личности детета, а посебно право на одређивање места боравка детета, а „право на виђење“ укључује право да се дете за одређени период времена одведе ван места сталног боравка (члан 5.); да ће Централни извршни органи међусобно сарађивати и унапређивати сарадњу међу надлежним органима у земљама уговорницама како би се обезбедило што хитније враћање детета и постигли остали циљеви ове конвенције, да ће, пре свега, централни извршни орган, непосредно или преко посредника, предузимати све потребне мере – а) за откривање места где се налази дете које је незаконито одведено или задржано, б) за спречавање даљих евентуалних опасности по дете или пристрасности у односу на једну од заинтересованих страна предузимањем или иницирањем предузимања привремене мере, ц) за обезбеђење добровољног повратка детета или постизање споразумног решавања тог питања, д) за размену, где је то потребно, информација у вези са социјалним пореклом детета, е) за пружање општих информација о важећем праву односне државе у вези са применом ове конвенције, ф) за покретање или олакшавање покретања судског или управног поступка ради обезбеђивања повратка детета и где је то могуће за склапање одговарајућих споразума о организовању или обезбеђивању ефикасног остваривања права на виђење, г) за обезбеђивање или олакшавање обезбеђивања, где околности то захтевају, правне помоћи и савета, укључујући и учешће бранилаца и правних саветника, х) за склапање управних споразума који су потребни и адекватни за обезбеђивање безбедног повратка детета, и) за обезбеђивање узајамне размене информација које се односе на примену ове конвенције и, ако је то могуће, елиминисање свих препрека у њеној примени (члан 7.); да ће судски или управни органи држава уговорница хитно спровести поступак за повратак детета, да ако

одговарајући судски или управни органи не донесу одлуку у року од шест недеља од дана покретања поступка, подносилац молбе или централни извршни орган државе којој је упућен захтев, на сопствену иницијативу или на захтев централног извршног органа државе која упућује захтев, има право да тражи образложење због одлагања (члан 11.); да без обзира на одредбе претходног члана, судски или управни орган државе којој се упућује захтев није дужан да наложи повратак детета ако лице, институција или друго тело које се супротстављају његовом повратку докаже да лице, институција или друго тело које се стара о личности детета није стварно остваривало право на старање у време одвођења или задржавања или да се било сагласило или накнадно пристало на одвођење или задржавање или да постоји озбиљна опасност да би повратак изложио дете физичкој опасности или психичкој трауми или га на други начин довео у неповољан положај, као и да судски или управни орган може, такође, да одбије да наложи повратак детета ако утврди да се дете супротставља повратку и да је напунило оне године и стекло степен зрелости при коме је потребно узети у обзир његово мишљење (члан 13. ст. 1. и 2.); да се повратак детета на основу одредаба члана 12. може одбити ако би то представљало кршење основних принципа заштите људских права и основних слобода државе којој је упућен захтев (члан 20.); да Централни извршни органи морају поштовати обавезе о сарадњи које су утврђене у члану 7. ради унапређивања неометаног уживања права на виђење и испуњења свих услова од којих може зависити остваривање ових права и да ће Централни извршни органи предузети кораке за отклањање, онолико колико је то могуће, свих препрека у остваривању тих права, онолико колико је то могуће (члан 21. став 1.).

Одредбама Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97) је прописано: да у свим активностима које се тичу деце од примарног је значаја интерес детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.); да државе чланице предузимају све одговарајуће законодавне, административне и остале мере за остваривање права признатих у овој конвенцији, да у вези са економским, социјалним и културним правима, државе чланице предузимају такве мере максимално користећи своја расположива средства, а где је то потребно, у оквиру међународне сарадње (члан 4.); да државе чланице поштују право детета које је одвојено од једног или оба родитеља да одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља на сталној основи, осим ако је то у супротности са најбољим интересима детета (члан 9. став 3.); да ће државе чланице уложити све напоре како би се уважавало начело да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, да родитељи или, у зависности од случаја, законити старатељи имају главну одговорност за подизање и развој детета, а интереси детета су њихова основна брига (члан 18. став 1.).

У овој уставносудској ствари од значаја је и члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска



конвенција) којим је утврђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1.); 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 (став 2.).

Чланом 76. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13 – Одлука УС и 55/14 и 139/14) (у даљем тексту: ЗИО) било је прописано: да суд обуставља извршење ако је: извршна исправа правноснажно, односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге (тачка 1)); услед смрти странке која нема наследника (тачка 2)); услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника (тачка 3)); ако је потраживање престало (тачка 4)); услед пропасти предмета извршења (тачка 5)); ако нема имовине која може бити предмет извршења (тачка 6)); из других разлога предвиђених законом (тачка 7)). Осталим одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу, које су релевантне у овој уставној ствари, било је прописано: да је поступак извршења и обезбеђења хитан (члан 6. став 1.); да је суд дужан да донесе решење о извршењу када су за то испуњени услови одређени законом, да је суд, односно извршитељ, дужан да предузме радње спровођења извршења када су за то испуњени услови (члан 8. ст. 1. и 2.); да се на основу одлуке суда о вршењу родитељског права може одредити и спровести извршење ради предаје детета, без обзира да ли је том одлуком наложена предаја детета, да ако у одлуци суда странци против које се спроводи извршни поступак није наложена предаја детета, суд ће решењем о извршењу издати овакав налог и одредити рок за предају детета или ће наложити да се дете преда одмах (члан 226. ст. 1. и 2.); да ће приликом спровођења извршења суд посебно водити рачуна о потреби да се у највећој мери заштити интерес детета, да изузетно, суд може заказати рочиште, ако је то у најбољем интересу детета (члан 227.); да ће суд, након што процени околности случаја, одредити извршење одузимањем детета, изрицањем новчане казне или изрицањем затвора лицу које противно налогу суда одбија да преда дете или предузима радње у циљу отежавања или онемогућавања спровођења извршења (члан 228. став 1.); да ће суд решење о извршењу доставити и надлежном органу старатељства испред којег ће у поступку извршења учествовати стручњак органа старатељства, а ако је неопходно учешће психолога, школе, породичног саветовалишта или друге специјализоване установе за посредовање у породичним односима доставиће и њима позив да учествују у извршењу, да је психолог дужан да одмах по пријему позива изврши планирање неопходних активности и да прикупи податке о чињеницама од значаја за извршење, прегледањем списка или на други погодан начин, да је психолог дужан да обавести суд о предузетим активностима и да достави мишљење о најподобнијем средству извршења из члана 228. став 1. овог закона, да је психолог је дужан да се у току целог поступка стара о заштити најбољег интереса детета и да пружи благовремену

и потпуну подршку детету, родитељу или лицу којем је дете предато (члан 230.); да се у поступцима извршења ради одржавања личних односа са дететом сходно примењују одредбе чл. 229. до 232. овог закона (члан 234.).

5. Разматрајући наводе о повреди означених уставних права, Уставни суд је најпре констатовао да је предмет уставне жалбе двојак, имајући у виду да подносилац појединачно оспорава извршни поступак у коме за пет и по година није спроведен налог за хитан повратак детета под јурисдикцију Републике Хрватске, као и акте којима је тај поступак окончан.

6. Испитујући основаност дела уставне којим се оспорава предметни извршни поступак као целина, тј. навода којима се указује на вишегодишње неспровођење извршења налога за хитан повратак детета, што је, по мишљењу подносиоца уставне жалбе, нужно имало за последицу промену релевантних околности конкретног случаја, Уставни суд је констатовао да се овим наводима суштински истиче повреда права родитеља из члана 65. Устава.

С тим у вези, Уставни суд подсећа да је уставно право родитеља да се стара о детету, односно да га издржава, васпитава и образује, изведено из дужности родитеља да се о детету стара, те да родитељско право постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета. Предуслов да родитељ врши своју уставну дужност према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом (видети, поред осталих, Одлуку Уставног суда Уж-3721/2011 од 21. маја 2014. године). Уставни суд даље указује на праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), према којој узајамно уживање родитеља и детета у међусобном контакту представља суштински елемент породичног живота у смислу члана 8. Европске конвенције (видети, поред осталих, пресуде ЕСЉП у предметима *Мопору њрошиив Румуније и Мађарске* од 5. априла 2005. године, представка број 71099/01, став 70. и *В.А.М. њрошиив Србије* од 13. марта 2007. године, представка број 39177/05, став 130.). Такође, из одредаба члана 8. Европске конвенције произлази да ове одредбе првенствено пружају појединцу заштиту од арбитрерног мешања од стране јавних власти, стварајући за државу негативне обавезе, али да поштовање овог права подразумева и неке позитивне обавезе државе усмерене на усвајање мера којима ће се обезбедити и осигурати поштовање породичног живота, чак и у сфери односа између појединаца. Уставни суд посебно указује на то да ова позитивна обавеза државе у предметима који се тичу вршења родитељског права, за родитеље у суштини значи да ће држава предузети све мере како би се родитељи поново спојили са децом, односно обавезу да, уз уважавање посебних околности сваког конкретног случаја, таква спајања омогући, поред осталог, и у разумном року. Оно што је одлучујуће јесте да ли су национални органи предузели све неопходне мере за спровођење извршења које се могу оправдано и разумно очекивати у околностима конкретног случаја, при чему адекватност предузетих мера треба ценити и са

аспекта брзине њихове примене, имајући у виду да протек времена може изазвати непоправљиве последице за однос између детета и родитеља са којим оно не живи (видети, поред осталих, пресуде ЕСЉП у предметима *Нокканен иројив Финске*, од 23. септембра 1994. године, представка број 19823/92, став 58, *Ignaccolo-Zenide иројив Румуније*, од 25. јануара 2000. године, представка број 31679/96, став 94. и *В.А.М. иројив Србије*, од 13. марта 2007. године, представка број 39177/05, ст. 132. и 133.).

У контексту хитности и адекватности предузетих мера, Уставни суд указује да Хашка конвенција прописује читав низ мера (члан 7. став 2.) чији је задатак да осигурају хитан повратак детета које је незаконито одведено или задржано у некој од земаља уговорница, док у члану 11. тај међународноправни документ захтева од судских или управних органа држава уговорница да хитно спроведу поступак за повратак детета, при чему се у случају недоношења одлуке у року од шест недеља од дана покретања поступка може захтевати објашњење за такав пропуст (видети пресуду Великог већа *Neulinger и Shuruk иројив Швајцарске*, број представке 41615/07, од 6. јула 2010. године, став 140.).

Примењујући напред изнето на конкретан случај, Уставни суд констатује да овде треба утврдити ли је извршни суд предузео све неопходне мере које су се оправдано и разумно могле очекивати у датим околностима, како би се омогућило извршење налога за хитан повратак детета под јурисдикцију Републике Хрватске, сагласно извршној исправи – решењу Вишег суда у Ваљево Гж2. 23/11 од 1. децембра 2011. године.

Из утврђених чињеница и околности произлази да правноснажно и извршно решење, којим је извршном дужнику, као мајци малолетне Р. М, рођене 18. маја 2010. године, наложено да обезбеди њен повратак у место њеног последњег пребивалишта (Загреб, Република Хрватска), није извршено за све време трајања оспореног извршног поступка. Оспорени извршни поступак је укупно трајао пет и по година, с тим да је у периоду од 24. новембра 2014. до 3. октобра 2016. године Уставни суд поступао по уставној жалби изјављеној против решења Основног суда у Мионици И. 793/14 од 25. септембра 2014. године и Ипв. 57/14 од 30. октобра 2014. године.

Извршни суд је током поступка, тачније до доношења првог по реду правноснажног решења о обустави, у циљу спровођења извршења, два пута наложио извршном дужнику поступање по извршној исправи, док је извршење предајом детета, уз асистенцију надлежног органа старатељства и полиције, покушано само једном, и то безуспешно, када су окупљени грађани блокирали улаз у просторије органа старатељства, а претходно није обезбеђено присуство извршног дужника и малолетног детета. Извршном дужнику су изречене две новчане казне, али ниједна није извршена. Констатована су само два покушаја да се пописане покретне ствари извршног дужника продају. Извршни суд није реаговао поводом дописа Министарства правде и државне управе од 15. октобра 2013. године, које је у својству Централног извршног органа изнело мишљење да је у конкретном случају потребно покушати споразумно решење спора ради заштите најбољег интереса

детета. Упркос нарочитој хитности поступка, извршни суд је одредио застој у спровођењу извршења у трајању од шест недеља. Након што је поступак настављен, извршни суд је самоиницијативно променио средство извршења, али даљих покушаја да се извршење спроведе није било. Насупрот томе, извршни суд је, након што је извршни дужник на рочишту одржаном 24. јуна 2014. године указао да малолетно дете не поседује важећу путну исправу, поступак одмах обуставио. Два пута за редом је извршни суд доносио решење којим се поступак (због наведене чињенице) обуставља, од којих је прво укинута и предмет враћен извршном судији на поновни поступак, док је другу такву одлуку веће Основног суда у Мионици потврдило.

Полазећи од изнетог, а уважавајући нарочити значај који је предметни поступак имао за подносиоца уставне жалбе као родитеља, затим, да из утврђених чињеница и околности произлази да он својим поступцима није допринео дужини трајања поступка, већ напротив, да је константним обраћањима извршном суду и конкретним предлозима како да се извршење што пре спроведе, све време настојао да се поступак оконча, као и да је пред надлежним судом усвојен његов захтев за заштиту права на суђење у разумном року, Уставни суд је утврдио да су неспровођењем извршења правноснажног налога за хитан повратак детета подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава. У наведеном контексту, Уставни суд посебно има у виду очигледну грешку извршног суда у примени права, која је имала за последицу подношење уставне жалбе и интервенцију Уставног суда, што је додатно пролонгирало дужину трајања оспореног извршног поступка и несумњиво утицало на промену релевантних околности у којима је предметно извршење требало спровести.

Уставни суд, такође, констатује да је извршни суд, упркос томе што је извршна исправа гласила на обезбеђење повратка малолетног детета у место њеног последњег пребивалишта, закључком од 20. јуна 2013. године одредио као средство извршења одузимање детета од извршног дужника, налазећи да се изрицање новчаних казни показало неделотворним и да извршни дужник предузима радње у циљу отежавања или онемогућавања спровођења извршења. Дакле, и поред тога што извршна исправа не представља одлуку из домена вршења родитељског права, већ се искључиво тиче повратка детета у јурисдикцију из које је оно незаконито одведено, извршни суд је, иако није био дужан да то учини, одредио извршење одузимањем детета, применом члана 228. став 1. ЗИО. Међутим, чак ни ова мера, која је у околностима конкретног случаја деловала као адекватна, није имала за резултат спровођење извршења, с обзиром на то да је извршни суд, како је то већ констатовано, имао само један покушај одузимања детета, и то безуспешан.

На крају, Уставни суд сматра да је без утицаја то што је подносилац уставне жалбе током трајања поступка имао четири контакта са малолетном ћерком у просторијама надлежног органа старатељства, имајући у виду да извршна исправа гласи на повратак малолетног детета у место њеног последњег пребивалишта, а не на остваривање контакта између детета и родитеља са којим оно не живи.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу у овом делу усвојио, одлучујући као у првом делу изреке.

7. Сагласно одредби члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је мишљења да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права, у овом случају, може остварити и самим утврђењем повреде права, с обзиром на то да у уставној жалби није истакнут захтев за накнаду нематеријалне штете.

8. Што се тиче дела уставне жалбе којима се повреде означених уставних права истичу у односу на оспорене акте, Уставни суд констатује да се овим наводима истиче: а) теза о немогућности да се у извршном поступку у коме се спроводи извршење налога за хитан повратак детета под јурисдикцију из које је оно незаконито одведено, расправља о најбољем интересу детета, с обзиром на то да је исти претходно већ оцењен у поступку издавања налога; б) повреда начела формалног легалитета у извршном поступку; в) ускраћивање процесног оружја у фази вештачења, тиме што представници Института за ментално здравље нису обавили разговор и са подносиоцем уставне жалбе као оцем; г) дефицитарност вештачења обављеног на околност психичког стања малолетног детета у контексту њеног повратака у Републику Хрватску, јер је извршена само психолошко-психијатријска експлорација малолетног детета.

С обзиром на наводе уставне жалбе и утврђене чињенице и околности конкретног случаја, Уставни суд налази да уставну жалбу у овом делу треба размотрити са аспекта евентуалне произвољне примене меродавног права приликом доношења оспорених аката, односно, да ли се начин на који су судови применили одредбе меродавног права може оценити произвољним у мери да је дошло до повреде права на правично суђење на штету подносиоца уставне жалбе.

8.1. Уставни суд најпре подсећа на основне принципе Хашке конвенције и њен положај у правном систему Републике Србије, о чему се детаљно изјаснио у Одлуци.

Према члану 16. став 2. Устава, потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су део домаћег правног поретка и непосредно се примењују, с тим што потврђени међународни уговори морају да буду у складу са Уставом. Будући да је СФРЈ ратификовала поменуту конвенцију 1991. године, њене одредбе се непосредно примењују у поступцима који се воде пред домаћим судовима и у оним ситуацијама када одређена питања нису непосредно уређена домаћим прописима. Даље, Уставни суд указује да је према члану 1. Хашке конвенције, њен основни циљ да обезбеди хитан повратак деце која су незаконито одведена или задржана у некој од држава уговорница тј. враћање те деце у јурисдикцију из које су противправно одведена, као и да обезбеди да се права на старање и виђење са дететом по закону једне од држава уговорница стварно поштују у другој држави уговорници. Дакле, Хашка конвенција, између осталог,

инсистира на успостављању ранијег фактичког стања које је постојало пре противправног одвођења или задржавања детета и његовом враћању у место његовог „места сталног боравка“. Овом основном циљу Хашке конвенције може бити супротстављен један други циљ, а то је заштита „најбољег интереса детета“, што произлази из Преамбуле Хашке конвенције према којој су „државе уговорнице у снажном уверењу да је интерес деце од прворазредног значаја у односима који се тичу родитељског права“. Међутим, како је принцип „најбољег интереса детета“ широк појам који се индивидуализује и процењује у сваком конкретном случају, Хашка конвенција је предвидела ситуације у којима надлежни орган државе којој је упућен захтев може одбити издавање налога за враћање детета и поред тога што је утврђено да се ради о незаконитом одвођењу или задржавању. Према Хашкој конвенцији, одбијање захтева је могуће, између осталог, у следећим случајевима: уколико постоји озбиљна опасност да би повратак изложио дете физичкој опасности или психичкој трауми или га на други начин довео у неповољан положај (члан 13. став 1. тачка б)); када дете одређеног узраста и степена зрелости одбија повратак (члан 13. став 2.); ако би повратак представљао кршење основних принципа заштите људских права и основних слобода државе којој је упућен захтев (члан 20.).

Према ставовима из праксе ЕСЉП, које је Уставни суд, поред осталих, применио и у Одлуци Уж-4224/2019 од 9. децембра 2021. године, када је реч о односу између Европске конвенције и Хашке конвенције, државе уговорнице су дужне да обавезе у подручју међународне отмице деце, које произлазе из члана 8. Европске конвенције, тумаче у светлу захтева Хашке конвенције (видети пресуде *X против Лейтоније*, број 27853/09, од 26. новембра 2013. године, став 93, *Maumousseau и Washington против Француске*, број 39388/05, од 6. децембра 2007. године, став 60.) и Конвенције о правима детета (видети цитирану пресуду *X против Лейтоније*, став 93, као и пресуду *Iglesias Gil и A.U.I. против Шпаније*, број 56673/00, од 29. априла 2003. године, став 51.).

Одлучујуће питање у овој врсти предмета је правична равнотежа која мора постојати између супротстављених интереса – интереса детета, двају родитеља и интереса јавног реда, водећи при томе рачуна да се интересима детета даје примарни значај и да циљеви спречавања повратка и хитног повратка заиста одговарају специфичном концепту „најбољег интереса детета“ (видети цитиране пресуде *X против Лейтоније*, став 95. и *Maumousseau и Washington против Француске*, став 62.). ЕСЉП је такође истакао да постоји широки консензус, чак и у међународном праву, у прилог идеји да у свим одлукама које се тичу деце, њихови најбољи интереси морају бити на првом месту, те да је исти принцип својствен и Хашкој конвенцији (видети цитирану пресуду *X против Лейтоније*, став 96.).

Поред тога, ЕСЉП разматра да ли су домаћи судови детаљно испитали ситуацију целе породице као и читав низ фактора, а посебно фактичке, емотивне, психолошке, материјалне и медицинске природе, као и да ли су спровели избалансiranу и разумну процену предметних интереса сваке особе, с тим да је све време потребно имати у виду шта би било најбоље

решење за отето дете у контексту захтева за његов повратак у земљу порекла (видети цитирану пресуду *Neulinger и Shuruk* *ипројтив Швајцарске*, став 139, као и пресуде *Karrer* *ипројтив Румуније*, број 16965/10, од 21. фебруара 2012. године, став 40, *Raban* *ипројтив Румуније*, број 25437/08, од 26. октобра 2010. године, став 28.).

У цитираној пресуди *X* *ипројтив Летоније* (ст. 101. и 106.), ЕСЉП је заузео становиште да се у контексту захтева за повратак детета који је поднет према Хашкој конвенцији и који је сходно томе различит од поступка за старатељство/вршење родитељског права, концепт најбољег интереса детета мора оцењивати у светлу изузетака предвиђених Хашком конвенцијом, а који се односе на: протек времена (члан 12.); услове за примену Конвенције (члан 13. став 1. тачка а)); постојање „озбиљне опасности“ (члан 13. став 1. тачка б)); усклађеност са основним начелима заштите људских права и основних слобода државе којој је упућен захтев (члан 20.).

Код оцене основаности навода да се у извршном поступку не може изнова ценити најбољи интерес детета чији је повратак наложен извршном исправом, Уставни суд посебно указује на пресуду у предмету *Shaw* *ипројтив Мађарске*, број представке 6457/09, од 26. јула 2011. године, у којој је ЕСЉП констатовао да протек времена може изазвати промену околности, утолико што се веза детета са родитељем (мисли се на родитеља од којег је дете одведено) и његовим окружењем може потпуно изменити. Зато код спровођења извршења налога за хитан повратак детета, примена гаранција из члана 8. Европске конвенције мора ићи у правцу постизања најбољег интереса детета (став 75.).

Из чињеница и околности конкретног случаја произлази да је извршни суд, након пријема Одлуке Уставног суда, а евидентно, услед значајног протекла времена, приступио утврђивању релевантних чињеница по питању да ли је даље спровођење извршења налога за хитан повратак у Републику Хрватску још увек у најбољем интересу малолетног детета. На основу изведених доказа, извршни суд је дошао до закључка да би повратак у Загреб малолетне Р. М, која је у том тренутку имала седам година, изазвао код ње психичку трауму и довођење у неповољан положај. Стога је оспореним актима предметни извршни поступак обустављен, применом изузетка од обавезе хитног враћања детета из члана 13. став 1. тачка б) Хашке конвенције, а сагласно одредби члана 76. став 1. тачка 7) ЗИО.

У вези са напред изнетим, Уставни суд констатује да је одредбом члана 76. став 1. ЗИО било предвиђено седам разлога за обуставу извршног поступка: правноснажно, односно коначно укидање, преиначење, поништење или стављање ван снаге извршне исправе (тачка 1)); смрт странке која нема наследника (тачка 2)); престанак странке која је правно лице, а нема правног следбеника (тачка 3)); престанак потраживања (тачка 4)); пропаст предмета извршења (тачка 5)); непостојање имовине која може бити предмет извршења (тачка 6)); други разлози предвиђени законом (тачка 7)). У случају из тачке 7) поменуте законске одредбе, на којој су засновани оспорени акти, радило се о бланкетној норми – правној одредби која не садржи све елементе

потребне за њену примену, већ је иста упућивала на садржину другог прописа који регулише конкретно питање, у ком случају је била потребна идентификација и конкретизација прописа. Примера ради, ЗИО је друге разлоге за обуставу извршног поступка садржао у одредбама члана 34. став 2, члана 35. став 8, члана 57. став 5, члана 91. став 5. и др.

Одредбама ЗИО или неког другог закона, заштита најбољег интереса малолетног детета није била прописана као разлог због којег је суд могао да обустави извршни поступак. Међутим, према ставу ЕСЉП, у свим одлукама које се тичу деце, њихови најбољи интереси морају бити на првом месту, при чему је исти принцип својствен и Хашкој конвенцији, па и када је реч о поступку спровођења извршења налога за хитан повратак детета (пресуда *Shaw против Мађарске*). Поред тога, Уставни суд има у виду и да је одредбом члана 227. став 1. ЗИО било прописано да ће приликом спровођења извршења одлука које гласе на предају или одузимање детета суд посебно водити рачуна о потреби да се у највећој мери заштити интерес детета. Стога Уставни суд налази да разлози наведени од стране судова чине јасно и детаљно образложење за закључак да извршење налога на основу којег би малолетно дете странака било пресељено у Републику Хрватску не би било у најбољем интересу детета, јер би дете у том случају било доведено у неповољан положај, а све у контексту члана 13. став 1. тачка б) Хашке конвенције. Уставни суд посебно наглашава да су поступајући судови узели у обзир и испитали све релевантне околности од значаја за одлучивање, пре свега, породичне, психолошке, социјалне и културне везе детета са тренутним местом боравка, у коме се, почев од незаконитог довођења из Републике Хрватске, непрекидно налази шест и по година (посматрано у моменту доношења оспорених решења), при чему је став судова у одлучујућем делу заснован на стручном налазу и мишљењу Института за ментално здравље и детаљном усменом изјашњењу специјалисте из области психијатрије др Н. Љ.

Значајан протек времена, у коме је остао неизвршен налог за хитан повратак детета, а што је разлог због којег је Уставни суд претходно утврдио повреду права родитеља из члана 65. Устава у оспореном извршном поступку, по мишљењу Суда, итекако је могао утицати на стварање породичних, психолошких, социјалних и културних веза детета са местом у које је оно незаконито доведено почетком 2011. године, као и на јачање тих веза. Извршни суд је након пет и по година, у ком периоду, тачније, једном његовом делу, јесу предузимане одређене мере у правцу спровођења извршења, од којих се неке могу окарактерисати као адекватне, али ипак нису довеле до реализације извршне исправе, нашао за сходно да приступи утврђивању релевантних чињеница по питању да ли је даље спровођење извршења налога за хитан повратак у Републику Хрватску још увек у најбољем интересу малолетног детета. Према оцени Уставног суда, у конкуренцији између најбољег интереса малолетног детета, који су судови образложили на уставноправно прихватљив начин, и родитељских права подносиоца уставне жалбе, која су повређена вишегодишњим пропуштањем надлежног суда да спроведе



налог за повратак детета, предност се свакако мора дати интересу детета, што је и суштина образложења оспорених аката.

8.2. Када је реч о повреди начела формалног легалитета, Уставни суд најпре подсећа да извршни поступак представља законом уређен поступак у коме повериоци на принудан начин остварују потраживања утврђена судским одлукама. Извршни суд је, у складу са начелом формалног легалитета, дужан да донесе решење о извршењу када су за то испуњени услови одређени законом. Извршни суд је везан извршном исправом која служи као основ за извршење и у извршном поступку не може да преиспитује правилност и законитост извршне исправе (видети Одлуку Уж-7001/2012 од 30. јануара 2014. године). Међутим, имајући у виду да у поступку извршења налога за хитан повратак детета, као уосталом и у свим активностима јавних или приватних институција које се тичу деце, заштита најбољег интереса детета мора бити на првом месту, Уставни суд закључује да тиме што је предметни поступак правноснажно обустављен због значајног протекла времена који је имао за последицу стварање и јачање социјалних, културних и породичних веза детета са местом у које је оно незаконито доведено почетком 2011. године, извршни суд није повредио начело формалног легалитета, управо због приоритетне важности најбољег интереса детета у овој врсти поступка.

8.3. Што се тиче осталих навода којима се аргументује повреда права на правично суђење, Уставни суд констатује да је у образложењима оспорених аката дата јасна аргументација због чега је вештачење малолетне ћерке странака обављено без присуства подносиоца уставне жалбе, на коју околност се представник Института за ментално здравље детаљно изјаснио пред првостепеним судом, док је, с друге стране, психолошко-психијатријска експлорација, за коју подносилац уставне жалбе тврди да није довољна како би се њоме поткрепио став о психичкој трауми и довођењу малолетног детета у неповољан положај повратком у Загреб, такође, употпуњена детаљним изјашњењем представника наведене здравствене установе на рочишту – специјалисте из области психијатрије.

Следом свега изложеног, Суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу у преосталом делу одбио као неосновану, одлучујући као у другом делу изреке.

9. Тврдњу о повреди права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Уставни суд није посебно разматрао, имајући у виду да је навод о дужини трајања оспореног извршног поступка претходно оценио у оквиру истакнуте повреде права из члана 65. Устава, као и због чињенице да је подносиоцу уставне жалбе повреда права на суђење у разумном року већ утврђена решењем надлежног суда од 2. августа 2014. године, а оспорени извршни поступак је након тога ефективно трајао још 11 месеци.

У односу на истакнуту повреду члана 22. Устава, Уставни суд и овом приликом истиче да је реч о уставном начелу у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе, тако да исто не може бити основ за изјављивање уставне жалбе.

Што се тиче истакнуте повреде права из члана 36. Устава, Уставни суд налази да подносилац уставне жалбе своје тврдње о повреди ових права ближе не образлаже, већ их изводи из навода о повреди осталих права.

10. Уставни суд је закључио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, у складу са одредбом члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости, људских права и основних слобода.

11. На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6463/2017 од 7. априла 2022. године („Службени гласник РС“, број 62/22)

*\* Поводом Одлуке Уж-6463/2017 од 7. априла 2022. године, судија Уставног суда др Јован Ђирић издвојио је несајасно мишљење које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 62/22, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ У ПРЕДМЕТУ Уж-6463/2017

Када Уставни суд усвоји неку уставну жалбу због повреде права на правично суђење, он то ради зато да би отклонио неправду која је некоме нанета, или зато да би надлежном суду сугерисао како треба да пресуди и образложи своју одлуку у неком конкретном случају, односно убудуће, или и због једног и због другог. У конкретном случају, подносиоцу уставне жалбе није отклоњена неправда, а, можда још и важније је то да надлежном суду нисмо сугерисали како треба да (у будуће) суди, јер заправо суд и није могао другачије да суди, одлучује и доноси образложење од начина на који је то урадио.

Разматрајући на одбору случај – Одлуку 6463/2017, било се поставило питање, односно критичке примедбе на рачун једне формулације: „најбољи интереси детета морају бити на првом месту и да је та филозофија својствена и Хашкој конвенцији...“. Примедба је била зашто се употребљава један, можда некоме рогобатан израз „филозофија“? Мени лично то „филозофија“ не смета, иако бих се могао сложити пре са изразом „дух закона“. Било како било, тек УН конвенција о правима детета усвојена од стране Генералне скупштине УН 20.11.1989., а ратификована од стране СФРЈ, објављена у „Сл. листу СФРЈ – међународни уговори – бр.15/90, у свом ставу 1, члана 3 каже изричито: „У свим активностима које се тичу деце, без обзира да ли их предузимају јавне или приватне институције социјалног старања, судови, административни органи или законодавна тела, најбољи интереси детета, биће од првенственог значаја.“

Може се дакле догодити да право једног детета буде на овај или онај начин у некој врсти сукоба са правима једног, другог, или чак и оба родитеља. Није спорно да сваки (нормалан) родитељ жели најбоље свом детету, али, он или она добробит детета мање или више сагледавају ипак из своје субјективне визуре родитеља, па се тако може каткада догодити да права родитеља и права деце буду у мањем или већем, стварном, или латентном сукобу. Наш Устав није тако децидиран да каже да су „интереси детета од првенственог значаја“, како то чини УН конвенција, али сама чињеница да се у Уставу најпре говори о правима детета у члану 64, па тек онда о правима и дужностима родитеља у члану 65, сугерише да су права детета ипак од претежнијег значаја. На неки начин је слично и са УН конвенцијом о правима детета. У тој конвенцији се говори и о правима родитеља, али тек у члану 5, значи након што се у члану 3. констатује да су „најбољи интереси детета од првенственог значаја“. Треба узети у обзир и одредбу члана 9. УН конвенције: „Стране уговорнице ће обезбедити да дете не буде одвојено од родитеља против њихове воље, осим када надлежне власти, уз судски надзор, одреде у складу са важећим законом и поступком, да је такво одвајање неопходно у најбољем интересу детета. Таква одлука може бити неопходна у одређеном случају, као на пример ако родитељи злостављају или занемарују дете или живе одвојено, па се мора донети одлука о месту становања детета.“ Дакле, родитељима чак њихово право и интерес може бити мање или више ускраћено, али право детета, односно његов најбољи интерес не би смео да буде ограничен. Показује се дакле да овде филозофија, или дух права (закона) нису тек само неке неважне, бживотне флоскуле.

Конкретно, овде се ради о случају, који је нашој медијској јавности релативно познат. Мајка Српкиња, била је у браку са оцем Хрватом и живели су у Загребу. Добили су и ћерку, и када је та ћерка имала тек само девет месеци, долази до њиховог разлаза и мајка узима ћерку, практично спроводи отмицу детета и са деветомесечном девојчицом одлази да живи у једно мање место у Србији.

Српски суд је наложио мајци да у одговарајућем року поступи по извршној пресуди уз упозорење да уколико не поступи по решењу у остављеном року, извршење ће се спровести принудном наплатом новчане казне од 50.000, односно 100.000 динара. Због непоступања дужника, извршитељ је пописао покретне ствари затечене у кући у којој дужник ( а то је мајка) станује са дететом и родитељима. Поверилац (отац) је остао при предлогу да се извршење спроведе одузимањем детета и предајом њему. Извршење је било заказано, али није спроведено, зато што је у том (малом) месту око 300 грађана зауставило саобраћај и онемогућило улазак у просторије органа старатељства где је требало да се изврши примопредаја детета, баш као да се ради о примопредаји неког предмета. Мајка се међутим, са дететом већ била преселила у други град, у Београд, али је Дирекција полиције утврдила да на наведеној београдској адреси именована није пронађена и да је стечен утисак да на тој адреси нико не живи. Након свега тога, отац (извршни поверилац) поднео је Уставном суду уставну жалбу због повреде права на

правично суђење. Уставни суд је одлуком из 2016. године усвојио ту уставну жалбу и наложио надлежном суду да донесе нову одлуку о приговору подносиоца. Формиран је нови извршни предмет, нови извршни поступак, који је окончан решењем о обустављању извршног поступка. Отац (извршни поверилац) се жалио на такво решење, али је његова жалба била одбијена од стране више судске инстанце, па је на крају уследила и ова нова уставна жалба, поводом које ми овде расправљамо.

Неколико ствари се поводом свега овога овде отвара. Прво, да ли ми као Уставни суд можемо да наложимо, тј. да спроведемо извршење, нарочито у смислу одузимања детета. Одговор је наравно НЕ, па тако, било какву одлуку да донесемо, односно чак и да усвојимо жалбу, она је ипак, празна, деклараторна и неделетворна, са којом одлуком (несрећни) отац неће моћи да узме своју ћерку и одведе је себи у Загреб. Поготову што ми овом одлуком само констатујемо нешто, чак ни не налажемо суду да поново одлучује. Но чак и да смо наложили суду да поново одлучи и донесе нову одлуку, десило би се вероватно нешто слично: мајка би се опет селила на непостојеће адресе, а суграђани би блокирали извршење, тј. одузимање детета. Друго, друга одлука које је завршена решењем о обустављању извршног поступка, донета је након психолошко-психијатријског вештачења. Вештаци су навели да свако насилно измештање детета представља трауматски догађај управо зато што је насилно, да је таква траума по интензитету много већа када је дете старости седам година, колико сада (тада) има дотична девојчица. У вези са свим овим, овде се отвара и треће питање. Треба прочитати налаз вештака о дотичној девојчици и оно што је записано о три највеће жеље дотичне девојчице: 1) да се мама и тата помире; 2) да Меда, њен омиљени пас не лови кокошке и да не трчи за аузима; 3) да људи не бацају отпатке и да чувају планету. Колико дечије спонтаности, наивности, али и лепоте и племенитости има у свему томе. Када то прочитамо и сагледамо, намеће нам се питање да ли ствари треба да процењујемо на један формално-бирокуратски начин и да овде мајку називамо извршни дужник, отац извршни поверилац, а дотична седмогодишња, данас већ дванаестогодишња девојчица је ваљда предмет извршења. За мене је то нешто што је много рогобатније него оно „филозофија (дух) закона“. До чега нас на крају доводи то када децу, мале људе, људе уопште, третирамо као предмете? Можда до неког новог рата, у којем се неће више само мама и тата играти рата, већ ће се рата играти и читаве државе, а резултат ће бити у облику одговарајућег броја жртава, мртвих људи, али ћемо ми попут Ремарка увек само констатовати: „На западу ништа ново“. Рат који се код нас догађао у скоријој прошлости, или који се данас догађа негде ту близу нас, има своје трауме и своје последице и на обичне људе и обичну децу и њихове животе, па због тога није лепо третирали их као извршне повериоце, извршне дужнике и предмете извршења. Ако свему додамо и то да наша усвајајућа одлука, неће решити ништа, поготову зато што ми не налажемо надлежном суду да поново одлучи... онда се заиста поставља питање чему све то?

Све у свему, на крају се ипак поставља питање, а у чему је неправичност, неправда, коју деклараторно констатујемо у овој нашој одлуци. Нема сумње

да је овом детету начињена неправда, траума, када ју је мајка отела од њеног оца и довела у Србију, чиме је прекршила одредбе Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце. Међутим, другим актом којим је надлежни српски суд обуставио извршење са образложењем да би повратак малолетне ћерке у Републику Хрватску, представљало психичку трауму за дотично дете, засновано је на обимном, темељном налазу и мишљењу вештака, психолога. Сме ли и може ли било који суд, па и Уставни суд да пренебрегне ту чињеницу? Сме ли и може ли било који суд, па и Уставни суд да практично каже: јесте, детету је учињена једна неправда, траума, онда када је то дете имало девет месеци, али ми ћемо сада када то дете има седам година, данас већ дванаест, учинити нову неправду, трауму, како бисмо исправили ону стару неправду, трауму. Нека буде правда, па макар свет пропао, како би то рекао Кант.

Оваква наша одлука неће усрећити чак ни незадовољног, несрећног оца, који ће са тим папиром, моћи само да маше и ништа више од тога. Овим практично ми не решавамо ништа, осим што једно дете чија највећа жеља није ни бицикл, ни компјутер, већ то да његова куца престане да јури за аутомобилима, фактички на неки начин третирамо као предмет, па макар то био и предмет извршења. Када то дете престане да брине те своје велике бригае о кучету и када га школе неке веће бригае, тада ће можда оно потражити свог оца у Загребу. Истина, тада може бити прекасно, али до тада Уставни суд није у могућности да инстанцијоно суди и процењује шта је у најбољем интересу детета. Надлежни судови су то урадили на основу налаза и мишљења вештака у овом тренутку, у овом случају, а то је чини ми се сасвим довољно и сасвим правично. Због свега тога, ја заиста не могу да подржим усвајање ове одлуке.

др Јован Ђирић,  
судија Уставног суда

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(радни спор – ради исплате доприноса за пензијско и инвалидско  
осигурање)**

**Карактер потраживања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, рок за подношење тужбе за уплату ових доприноса**

Из одредаба члана 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији и члана 4. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање произлази да су са становишта државних органа доприноси које је послодавац дужан да уплати за запосленог јавни приход и спадају у домен управног права. С друге стране, сагласно одредби члана 105. став 2. Закона о раду, зараду у смислу овог закона чини зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде. Према томе, доприноси које је послодавац у обавези да обрачуна и уплати у своје име, а у корист запосленог,

саставни су део зараде и представљају потраживање запосленог из радног односа, а однос између запосленог и послодавца по својој природи је грађанскоправни, облигациони однос. Сходно наведеном, Уставни суд налази да у конкретном случају нема места примени Закона о пореском поступку и пореској администрацији, јер није реч о пореском поступку и односу између Пореске управе и пореског обвезника. Стога је оспорена пресуда у којој се нису примењене одредбе о поступку и року за судску заштиту из Закона о раду за потраживање из радног односа, донета на основу произвољне примене меродавног права, а на штету подносиоца уставне жалбе, чиме му је повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Суд је као меру за отклањање штетних последица уврђене повреде права, поништио оспорену пресуду и одредио да надлежни суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца изјављеној против првостепене пресуде.

Одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна правична сатисфакција, а с обзиром на то да је већ одлучио о начину отклањања штетних последица због повреде права, па је захтев одбио.

У погледу захтева за накнаду трошкова поступка пред овим судом, Уставни суд је поново указао на свој став и праксу у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Б. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 3180/18 од 8. маја 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 3180/18 од 8. маја 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Бечеју П1. 211/18 од 30. октобра 2018. године.

3. Одбија се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Б. из Бечеја поднео је Уставном суду, 17. јула 2019. године, преко пуномоћника С. К, адвоката из Бечеја, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 3180/18 од 8. маја 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на правно средство, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 36. став 2. Устава Републике Србије.

Подносилац је у уставној жалби, поред осталог, навео: да је оспореном пресудом потврђена првостепена пресуда Основног суда у Бечеју П1. 211/18 од 30. октобра 2018. године, те је обавезан, као тужени, да за тужиљу обрачуна и уплати доприносе за пензијско и инвалидско осигурање за временски период ближе одређен у изреци пресуде; да су судови произвољно применили процесно и материјално право, јер су одлучивали о тужби након истека преклузивног рока за подношење тужбе, пошто је тужба поднета 28. марта 2017. године; да су судови применили одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији, уместо члан 195. став 2. и члан 196. Закона о раду, имајући у виду да су доприноси саставни део зараде. Подносилац је тражио од Уставног суда да му утврди повреду означених права, поништи оспорену пресуду и да му досуди нематеријалну штету и трошкове поступка пред Уставним судом.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

3. Уставни суд је, на основу навода уставне жалбе и документације која је уз њу приложена, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Пресудом Основног суда у Бечеју П1. 211/18 од 30. октобра 2018. године обавезан је тужени, овде подносилац уставне жалбе, да тужиљи М. Б. из Бечеја на најнижу месечну основицу важећу на дан уплате обрачуна и уплати Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање – Покрајински фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Врбас – Служба филијале Бечеј доприносе за 2001. и 2002. годину, за месеце септембар, октобар, новембар и децембар 2003. године, месеце јануар, фебруар, „март 20% месеца“, мај, јун, јули, август, септембар, октобар, новембар и децембар 2004. године, месец децембар 2005. године и за период од 1. до 15. маја 2006. године, као и да за период од 1. јануара 2000. године до 15. маја 2006. године поднесе надлежном фонду пријаву података за утврђивање стажа осигурања зараде, накнаде зараде, односно основицу осигурања и висине уплаћеног доприноса за осигурање запослене за сваку годину означеног периода посебно на М4 обрасцу. Одбијен је део тужбеног захтева тужиље којим је тражила да се обавезе тужени да јој уплати доприносе за април 2004. године. Такође, обавезан је тужени да тужиљи на име накнаде трошкова парничног поступка плати одређени износ. Против наведене пресуде тужени је изјавио жалбу.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 3180/18 од 8. маја 2019. године жалба туженог је одбијена и потврђена је пресуда Основног суда у Бечеју П1. 211/18 од 30. октобра 2018. године у усвајајућем делу (омашком наведено да је у питању пресуда Основног суда у Новом Бечеју). У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је тужени у периоду од 17. маја 1994. године па до 15. маја 2006. године био

предузетник и имао регистровану радњу СТЗР „Б.“ Д. Б. ПР из Бечеја; да је тужиља у периоду од 1. јануара 2000. године па до 15. маја 2006. године била запослена у радњи туженог, те да тужени у том периоду за тужиљу није уплатио све доприносе за пензијско и инвалидско осигурање; да је чланом 105. став 2. Закона о раду прописано да се под зарадом у смислу овог члана сматра она зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде, те да доприноси чине саставни део зараде који се мора уплатити истовремено кад и зарада; да потраживање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање не застарева, али се не може тражити њихова исплата, већ само уплата надлежном фонду осигурања; да у конкретном случају није поднета тужба за утврђење, већ тужба ради уплате новчаног износа, те је тако у питању новчано потраживање за које није прописан рок ради остварења судске заштите; да се правило о року за судску заштиту од 90 дана не примењује код заштите новчаних потраживања из радног односа у општем режиму; да суд није прихватио приговор застарелости потраживања истакнут од туженог, јер право на утврђивање и наплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање не застарева, сагласно одредби члана 114е Закона о пореском поступку и пореској администрацији; да уплата пореза и доприноса надлежним фондовима представља услов за остварење права тужиоца из пензијског и инвалидског осигурања која не застаревају.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду позива подносилац уставне жалбе, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.).

Чланом 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18 и 95/18), који је био на снази у време доношења првостепене и другостепене пресуде, била је регулисана садржина овог закона, па је тако било прописано да се њиме уређују поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода на које се овај закон примењује (у даљем тексту: порески поступак), права и обавезе пореских обвезника, регистрација пореских обвезника и пореска кривична дела и прекршаји, те да се овим законом образује Пореска управа, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија и уређују њена надлежност и организација. Главом седмом Закона били су прописани остали облици престанка пореског дуга, односно застарелост права Пореске управе и пореског обвезника у поступку утврђивања и наплате пореза и споредних пореских давања, те повраћаја средстава, као и вођења прекршајног поступка. Чланом 114е. наведеног Закона, додатим 2007. године у текст закона, прописано је да се одредбе овог закона о застарелости права на утврђивање и наплату не примењују на доприносе за пензијско и инвалидско осигурање.



Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр 4/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21 и 118/2021), прописано је 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.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС, 113/17 и 95/18) је прописано: да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду (члан 104. став 1.); да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду, као и да се под зарадом у смислу става 1. овог члана сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде (члан 105. ст. 1. и 2.). Одредбом члана 196. предвиђено је да сва новчана потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе.

5. Разматрајући уставну жалбу са становишта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да право на правично суђење подразумева да је о правима и обавезама странака одлучено у законито спроведеном поступку, применом одредаба меродавног материјалног и процесног права. Стога је задатак Уставног суда да у поступку по уставној жалби испита да ли је евентуално дошло до повреде или ускраћивања уставних права услед произвољне или арбитрарне примене права од стране редовних судова.

Полазећи од утврђених чињеница, Уставни суд констатује да је Апелациони суд у Новом Саду правноснажно усвојио тужбени захтев тужиље и обавезао подносиоца уставне жалбе, као туженог, да за тужену изврши обрачун и уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за временски период ближе одређен изреком пресуде, са образложењем да се правило о року за судску заштиту од 90 дана не примењује код заштите новчаних потраживања из радног односа у општем режиму, те да суд није прихватио приговор застарелости туженог, јер право на утврђивање и наплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање не застарева, сагласно одредби члана 114е. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Имајући у виду наведено, Уставни суд констатује да се Законом о пореском поступку и пореској администрацији уређује порески поступак, права и обавезе пореских обвезника, регистрација пореских обвезника и пореска кривична дела и прекршаји, као и да се образује Пореска управа, као орган управе. Из наведених одредаба члана 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији и члана 4. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање произлази да су са становишта државних органа доприноси које је послодавац дужан да уплати за запосленог јавни приход

и спадају у домен управног права. С друге стране, Уставни суд указује да је, сагласно цитираној одредби члана 105. став 2. Закона о раду, прописано да зараду у смислу овог закона чини зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде. Према томе, доприноси које је послодавац у обавези да обрачуна и уплати у своје име, а у корист запосленог, саставни су део зараде и представљају потраживање запосленог из радног односа, док је однос између запосленог и послодавца по својој природи грађанскоправни, облигациони однос. Сходно наведеном, Уставни суд налази да у конкретном случају нема места примени Закона о пореском поступку и пореској администрацији, будући да није реч о пореском поступку и односу између Пореске управе, с једне, и пореског обвезника, с друге стране. С обзиром на изнето, Уставни суд налази да је оспорена пресуда донета на основу произвољне примене меродавног права, а на штету подносиоца уставне жалбе, чиме му је повређено право на правично суђење.

На основу свега изложеног, Уставни суд налази да је пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 3180/18 од 8. маја 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Уставни суд је стога, сагласно члану 89. 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), одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Имајући у виду да је утврдио да је у конкретном случају надлежни суд произвољно применио меродавно право на штету подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, као меру за отклањање штетних последица утврђене повреде права, поништио пресуду Апелационог суда у Новом Саду Гж1. 3180/18 од 8. маја 2018. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца изјављеној против пресуде Основног суда у Бечеју П1. 211/18 од 30. октобра 2017. године, те је одлучио као у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да је поништио оспорену пресуду и да ће о жалби подносиоца бити поново одлучено новом другостепеном одлуком, Уставни суд није посебно разматрао истакнуту повреду права на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

7. Одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција, као и да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде и налагањем Апелационог суда у Новом Саду да донесе нову одлуку о жалби подносиоца изјављеној против првостепене пресуде. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду нематеријалне и материјалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке

8. У погледу захтева подносиоца за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред

Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

9. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7507/2019 од 21. априла 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(поступак за заштиту права на суђење у разумном року у стечајном  
поступку, ради исплате потраживања из радног односа)**

Одговорност државе за накнаду штете настале из ненаплаћеног потраживања из радног односа према дужнику који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал

Сама чињеница да је судском одлуком утврђено да неко лице због неефикасног и неделотворног поступања надлежног суда није у могућности да у разумном року наплати своје потраживање из радног односа у извршном, односно стечајном поступку, према дужнику који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал, довољна је да се утврди одговорност државе за накнаду имовинске штете. Претпоставка за заснивање објективне одговорности Републике Србије за накнаду ове врсте имовинске штете настале из потраживања из радног односа према дужнику који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал, је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року у предметном извршном, односно стечајном поступку. У том контексту, Уставни суд наглашава да код овог облика објективне одговорности Републике Србије за штету важи претпоставка узрочности, тако да оштећено лице не сноси терет доказивања постојања узрочно-последичне везе, већ се она претпоставља.

Стога Уставни суд налази да Виши суд у Лесковцу у оспореним пресудама није на уставноправно прихватљив начин тумачио одредбе меродавног материјалног права о одговорности тужене Републике Србије за накнаду имовинске штете, када је оценио да подносиоце као тужиље нису доказале постојање узрочно-последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року, чиме је оспореним пресудама подносиоцама уставних жалби повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, а у конкретном случају последице утврђене повреде права су такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорених пресуда и одређивањем да исти суд у поновном поступку донесе нове одлуке о жалбама тужиља изјављеним против првостепених пресуда.

Одлучујући о захтевима подносиоцима за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољно правично задовољење за подносиоцима, имајући у виду да је већ одредио да се штетне последице због утврђене повреде права отклоне поништајем оспорених аката, па је ове захтеве одбио као неосноване.

Поводом уставних жалби једног броја подносилаца због повреде права на имовину у предметном стечајном поступку, Уставни суд истиче да је утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном судском поступку услов за утврђивање повреде права на имовину, а одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном року предвиђено је да заштити права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни суд, као и да странка има право да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, чиме се остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину. Како ови подносиоци нису искористили наведеним Законом прописана правна средства за заштиту својих права у поступку пред надлежним судом, то су њихове уставне жалбе одбачене као недопуштене.

У погледу захтева за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд је већ заузео став да према члану 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Ова одлука је, због значаја за заштиту уставности и законитости и људских права и основних слобода, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. В. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 53/18 од 16. јануара 2018. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 53/18 од 16. јануара 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужиље изјављеној против пресуде Основног суда у Лесковцу Прр1. 130/17 од 9. новембра 2017. године.

3. Усваја се уставна жалба О. Ж. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 201/18 од 13. марта 2018. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

4. Поништава се пресуда Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 201/18 од 13. марта 2018. године и одређује да исти суд донесе нове одлуке о жалби тужиље изјављеној против пресуде Основног суда у Лесковцу Прр1. 144/17 од 22. децембра 2017. године.

5. Усваја се уставна жалба Љ. М. и утврђује да је пресудом Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 587/18 од 6. новембра 2018. године подносиоци уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

6. Поништава се пресуда Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 587/18 од 6. новембра 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби тужиље изјављеној против пресуде Основног суда у Лесковцу Прр1. 167/17 од 20. августа 2018. године.

7. Одбија се захтев подносиоци Г. В. и О. Ж. за накнаду нематеријалне штете.

8. Одбацују се уставне жалбе З. Ф, С. К, С. С, Д. Г, Љ. С, Р. Ц, П. Ц. и Г. Л. изјављене због повреде права на имовину зајемченог чланом 58. Устава Републике Србије, у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 69/10.

### О б р а з л о ж е њ е

1.1. Г. В. и друга лица наведена у уводу и изреци поднели су Уставном суду, у периоду од 28. до 31. марта 2017. године, преко пуномоћника Н. Ј, адвоката из Лесковца, уставне жалбе због повреде права на имовину, зајемченог чланом 58. Устава Републике Србије, у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 69/10.

Уставни суд је, у складу са одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), уставне жалбе спојио ради јединственог поступања.

У уставним жалбама је, поред осталог, наведено да је пропустом Привредног суда у Лесковцу да у предметном стечајном поступку намири потраживања подносилаца из радног односа, утврђена правноснажним судским одлукама, повређено право подносилаца на имовину из члана 58. Устава. Подносиоци Љ. С, Р. Ц. и Г. В. су истакли да су им решењима Привредног суда у Лесковцу усвојени приговори ради убрзавања предметног стечајног поступка и утврђена повреда права на суђење у разумном року. Предложили су да Уставни суд утврди да им је повређено право на имовину у предметном стечајном поступку, а истакли су и захтев за накнаду материјалне штете у висини утврђених потраживања.

Поред наведеног, подносиоци Д. Г, П. Ц. и Љ. М. су у уставним жалбама указали на чињеницу да су решењима Привредног суда у Лесковцу одбачени као неуредни њихови приговори за убрзавања предметног стечајног поступка, иако је суд претходно усвојио већи број идентичних приговора других лица. Навели су да им је неједнаким поступањем суда у истој чињеничној и правној ситуацији повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, као и начела утврђена чланом 20. и чланом 21. ст. 1. и 2. Устава. Међутим, подносиоци у уставним жалбама нису поставили захтев за утврђењем повреде означених начела и права у односу на наведена решења, већ само у односу на оспорени стечајни поступак.

1.2. Подносиоци Г. В. и О. Ж. су уставним жалбама од 19. фебруара, односно 20. априла 2018. године, у суштини, допуниле раније поднете уставне

жалбе, тако што су оспориле и пресуде Вишег суда у Лесковцу из тач. 1. и 2, односно из тач. 3. и 4. изреке, због повреде права на имовину из члана 58. Устава, те их је Уставни суд и ценио као допуне уставних жалби. Навеле су да су, након што им је правноснажно утврђена повреда права на суђење у разумном року у предметном стечајном поступку, у складу са одредбом члана 31. Закона о заштити права на суђење у разумном року, поднеле тужбе против Републике Србије ради накнаде имовинске штете, али да су оспореним пресудама њихови тужбени захтеви правноснажно одбијени. Навеле су истоветне разлоге за утврђење повреде права на имовину у предметном стечајном поступку, као и у претходно поднетим уставним жалбама, те су поновиле исте захтеве о којима Уставни суд треба да одлучи. У вези са оспореним пресудама, предложиле су да Уставни утврди повреду означеног уставног права, поништи оспорене пресуде и предмете поново врати Вишем суду у Лесковцу са налогом за правилно поступање и доношење одлуке којом се усвајају тужбени захтеви у целости. Поред тога, поставиле су захтев за накнаду нематеријалне штете због повреде „свих наведених права“, као и захтев за трошкове на име састава уставне жалбе.

1.3. Подносиатељка Љ. М. изјавила је, 21. децембра 2018. године, преко пуномоћника М. З, адвоката из Лесковца, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Лесковцу из тач. 5. и 6. изреке, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава. Оспореном пресудом је правноснажно одбијен тужбени захтев подносиатељке за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року у предметном стечајном поступку. Према наводима подносиатељке, оспорена одлука донета је уз погрешну примену материјалног права и одредаба Закона о облигационим односима, као и на основу погрешног тумачења одредаба Закона о заштити права на суђење у разумном року. Подносиатељка је оспорила оцену суда да она као тужиља није доказала постојање узрочно – последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року, наводећи да је таква оцена суда супротна установљеној пракси Уставног суда и Европског суда за људска права. Из наведених разлога, сматра да јој је повређено право на правично суђење. Повреду права на имовину истиче због немогућности да намири своје потраживање у предметном стечајном поступку. Предложила је да Уставни суд утврди да су оспореном пресудом повређена означена права и поништи оспорену пресуду, или да утврди повреду права на имовину у предметном стечајном поступку и утврди право на накнаду материјалне штете. Такође, истакла је и захтев за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе.

Полазећи од садржине уставне жалбе, као и чињенице да се подносиатељка Љ. М. налази у суштински идентичној правној ситуацији као и подносиатељке Г. В. и О. Ж, Уставни суд је ову уставну жалбу подносиатељке разматрао као допуну претходно поднете уставне жалбе.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или

организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3.1. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставне жалбе, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање о уставним жалбама Г. В, О. Ж. и Љ. М:

Решењима Привредног суда у Лесковцу усвојени су приговори подносиоци уставних жалби ради убрзавања поступка, и то: решењем Р4 Ст. 2722/16 од 21. децембра 2016. године – подносиоци Г. В, решењем Р4 Ст. 1286/17 од 29. августа 2017. године – подносиоци О. Ж, и решењем Р4 Ст. 2584/16 од 15. децембра 2016. године – подносиоци Љ. М, и утврђено је да је подносиоцима повређено права на суђење у разумном року у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 69/10 над стечајним дужником Т. „Т.“ АД, Грделица – у стечају, који представља привредно друштво са државним капиталом. Подносиоци су у предметном стечајном поступку пријавиле своја потраживања из радног односа, а која су им и утврђена закључком о листи потраживања од 8. јула 2011. године.

Оспореном пресудом Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 53/18 од 16. јануара 2018. године одбијена је као неоснована жалба тужиље Г. В, овде подносиоцике уставне жалбе, и потврђена је пресуда Основног суда у Лесковцу Прр1. 130/17 од 9. новембра 2017. године. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је означеном првостепеном пресудом одбијен као неоснован тужбени захтев тужиље којим је тражила да се обавезе тужена Република Србија – Министарство правде да јој на име имовинске штете исплати износ од 343.186,24 динара, по основу признатог потраживања утврђеног закључком о листи потраживања од 8. јула 2011. године у поступку стечаја који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 69/10; да се у погледу испуњености услова за накнаду имовинске штете, поред постојања правноснажне одлуке председника суда којом је утврђена повреда права на суђење у разумном року, примењују и одредбе Закона о облигационим односима о објективној одговорности тужене државе и мерила за оцену трајања суђења у смислу Закона о заштити права на суђење у разумном року, што значи да је битно да је тужилац претрпео имовинску штету због повреде права на суђење у разумном року, која је узрочно-последично везана за повреду тог права; да када се ради о имовинској штети, тужилац је дужан да доказује да је штета настала као последица дугог трајања поступка судске заштите, тј. да је постојала узрочно-последична веза са повредом права, применом правила о адекватној узрочности, јер ни сваки узрок није довољан, већ само онај који је адекватно подобан

да доведе до настанка имовинске штете; да по оцени другостепеног суда, тужила није доказала постојање узрочно-последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року, односно да је тужила претрпела имовинску штету у наведеном износу управо због дугог трајања предметног стечајног поступка.

Оспореном пресудом Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 201/18 од 13. марта 2018. године одбијена је као неоснована жалба тужиље О. Ж, овде подносиоце уставне жалбе, и потврђена је пресуда Основног суда у Лесковцу Прр1. 144/17 од 22. децембра 2017. године. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је означеном првостепеном пресудом одбијен као неоснован тужбени захтев тужиље којим је тражила да се обавезе тужена Република Србија – Министарство правде да јој на име имовинске штете исплати износ од 188.271,37 динара, по основу признатог потраживања утврђеног закључком о листи потраживања од 8. јула 2011. године у поступку стечаја који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 69/10; да је првостепени суд утврдио да је правноснажним и извршним решењем Привредног суда у Лесковцу Р4. Ст. 1286/17 од 29. августа 2017. године усвојен приговор тужиље ради убрзавања поступка и да је утврђена повреда права на суђење у разумном року у предметном стечајном поступку, као и да је наложено поступајућем стечајном судији да предузме све мере како би се стечајни поступак окончао у року од четири месеца, тј. до дана 30. децембра 2017. године, док је тужила ову тужбу поднела 15. септембра 2017. године; да је првостепени суд из наведених чињеница закључио да је тужбени захтев преурањен, те је исти одбио као неоснован; да је правилно првостепени суд одлучио када је одбио предметни тужбени захтев као неоснован; да је, пре свега, правилан закључак првостепеног суда да је тужба преурањена, с обзиром на то да тужила потражује накнаду материјалне штете, јер стечајни поступак није окончан, па није могуће утврдити износ штете коју је тужила евентуално претрпела услед повреде права на суђење у разумном року. Надаље, суд је у образложењу дословно поновио разлоге у вези са испуњеношћу услова за накнаду имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року, а који су наведени и у образложењу пресуде Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 53/18 од 16. јануара 2018. године, коју је оспорила подносиоца Г. В, те је изнео оцену да тужила није доказала постојање узрочно-последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року, односно да је тужила претрпела имовинску штету у наведеном износу управо због дугог трајања предметног стечајног поступка.

Оспореном пресудом Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 587/18 од 6. новембра 2018. године одбијена је као неоснована жалба тужиље Љ. М, овде подносиоце уставне жалбе, и потврђена је пресуда Основног суда у Лесковцу Прр1. 167/17 од 20. августа 2018. године. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је означеном првостепеном пресудом одбијен као неоснован тужбени захтев тужиље којим је тражила да се обавезе тужена Република Србија – Министарство правде да јој на име накнаде имовинске штете



изазване повредом права на суђење у разумном року исплати износ признат од стране стечајног судије Привредног суда у Лесковцу од 96.893,36 динара, са опредељеном законском затезном каматом. У образложењу оспорене пресуде је, поред осталог, наведено: да је првостепени суд одбио тужбени захтев тужиље, имајући у виду да се ради о признатом потраживању тужиље у поступку стечаја и да она није доказала да је имовинска штета изазвана повредом права на суђење у разумном року; да је правилно првостепени суд одлучио када је одбио предметни тужбени захтев за накнаду имовинске штете; да овај вид накнаде штете није предвиђен одредбом члана 23. Закона о заштити права на суђење у разумном року. Надаље, суд је у образложењу и ове пресуде дословно поновио разлоге у вези са испуњеношћу услова за накнаду имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року, а који су наведени и у образложењу пресуде Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 53/18 од 16. јануара 2018. године, коју је оспорила подносиатељка Г. В, те је изнео оцену да тужиља није доказала постојање узрочно-последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року, односно да је тужиља претрпела имовинску штету у наведеном износу управо због дугог трајања предметног стечајног поступка.

3.2. Када је реч о подносиоцима З. Ф. (у уставној жалби погрешно означен као З. Ф), С. К, Г. Л. и С. С, Уставни суд констатује да они у уставним жалбама нису навели, нити су уз жалбе доставили доказе да су, у складу са одредбом члана 3. став 1. тачка 1) Закона о заштити права на суђење у разумном року, поднели Привредном суду у Лесковцу приговор ради убрзавања предметног стечајног поступка.

3.3. У односу на подносиоце Д. Г. и П. Ц, Уставни суд констатује да су решењима Привредног суда у Лесковцу одбачени као неуредни приговори подносилаца за убрзавање предметног стечајног поступка, и то: решењем Р4 Ст. 302/17 од 14. фебруара 2017. године – приговор подносиоца Д. Г, и решењем Р4 Ст. 307/17 од 8. фебруара 2017. године – приговор подносиатељке П. Ц.

3.4. Уставни суд је утврдио да су решењима Привредног суда у Лесковцу усвојени приговори подносилаца Љ. С. и Р. Ц, за убрзавање предметног стечајног поступка, као и да им је утврђена повреда права на суђење у разумном року, и то: решењем Р4 Ст. 2671/16 од 20. децембра 2016. године – приговор подносиоца Љ. С, а решењем Р4 Ст. 2677/16 од 19. децембра 2016. године – приговор подносиатељке Р. Ц.

4.1. За одлучивање Уставног суда у конкретном случају од значаја су следеће одредбе Устава и закона.

Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Законом о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, брoј 40/15) је прописано: да су правна средства којима се штити

право на суђење у разумном року: приговор ради убрзавања поступка, жалба и захтев за правично задовољење (члан 3. став 1.); да у решењу којим се приговор усваја и утврђује повреда права на суђење у разумном року председник суда указује судији или јавном тужиоцу на разлоге због којих је повређено право странке и налаже судији процесне радње које делотворно убрзавају поступак (члан 11. став 1.); да истим решењем председник суда одређује рок у коме је судија дужан да предузме наложене процесне радње, а који не може бити краћи од 15 дана, нити дужи од четири месеца, и примерен рок у коме га судија извештава о предузетим радњама (члан 11. став 2.); да право на правично задовољење има странка чији је приговор усвојен, а која није поднела жалбу, затим странка чија је жалба одбијена уз потврђивање првостепеног решења о усвајању приговора и странка чија је жалба усвојена (члан 22. став 1.); да странка чији је приговор усвојен, а која није поднела жалбу и странка чија је жалба одбијена уз потврђивање првостепеног решења о усвајању приговора стиче право на правично задовољење када истекне рок у коме је судија или јавни тужилац био дужан да предузме наложене процесне радње, а странка чија је жалба усвојена – када прими решење о усвајању жалбе (члан 22. став 2.); да странка може да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од једне године од дана када је стекла право на правично задовољење (члан 31. став 1.); да поред одредаба закона којим се уређују облигациони односи, суд примењује и мерила за оцену трајања суђења у разумном року (члан 4) (члан 31. став 2.); да је одговорност Републике Србије за имовинску штету изазвану повредом права на суђење у разумном року објективна (члан 31. став 3.); да новчано обештећење и накнаду имовинске штете исплаћује суд или јавно тужилаштво који су повредили право на суђење у разумном року (члан 32.).

4.2. Уставни суд је имао у виду и праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) у вези са питањем одговорности државе за неизвршење судских одлука у којима је дужник предузеће са већинским државним, односно друштвеним капиталом и правом на накнаду материјалне штете.

У више пресуда које су у овој врсти предмета донете против Републике Србије, Европски суд је заузео став да је тужена држава одговорна *ratione personae* за неизвршење пресуда донетих против предузећа са већинским друштвеним капиталом (видети пресуде у предметима: *Качајор и друџи њројив Србије*, представке бр. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 и 3046/06, од 15. јануара 2008. године, ст. 96-99. и *Црнишанин и друџи њројив Србије*, представке бр. 35835/05, 43548/05, 43569/05 и 36986/06, од 13. јануара 2009. године, ст. 110-111.), а што подразумева да српски органи могу, *a fortiori*, бити одговорни и у вези са оним предузећима где је касније дошло до промене акцијског капитала, што за последицу има претежан државни и друштвени капитал (видети одлуку у предмету *Милуновић и Чекрлић њројив Србије*, представке бр. 3716/09 и 38051/09, од 17. маја 2011. године, ст. 61.). У том контексту, Европски суд је стао на становиште да када је реч о извршењу

правноснажних судских одлука донетих против државе или субјеката који не уживају „довољну институционалну и пословну независност од државе“, недостатак сопствених средстава или немаштину дужника држава не може да наводи као оправдање за неизвршење тих одлука. Даље, према ставу Европског суда, кад год се утврди повреда Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и/или Протокола број 1, подносиоцима представки се досуђује накнада материјалне и нематеријалне штете, при чему се од тужене државе захтева да из сопствених средстава исплати износе досуђене правноснажним судским одлукама (видети пресуде у наведеним предметима *Качајор и дрући њрошив Србије*, ст. 123–126. и *Црнишанин и дрући њрошив Србије*, став 139, као и у предмету *Маринковић њрошив Србије*, представка број 5353/11, од 22. октобра 2013. године, став 47.).

Поред тога, Уставни суд указује и на ставове Европског суда изражене у пресуди *Стевановић и дрући њрошив Србије*, представке бр. 43815/17... 6256/18, од 27. августа 2019. године. У наведеној пресуди Европски суд је констатовао да су подносиоци представки имали право на главни дуг и законску затезну камату до покретања стечајног поступка, што им је и исплаћено, а да им након тог датума камата није исплаћена, јер на то нису имали право (сагласно релевантним одредбама Закона о стечају), те је стога закључио да су оспорене домаће одлуке у потпуности извршене. Европски суд је даље навео да иако је тужена држава одговорна за дугове друштвених, односно државних предузећа, који су утврђени правноснажним пресудама, општа правила домаћег права и даље се примењују на било који извршни, односно стечајни поступак против таквог предузећа.

4.3. За одлучивање у конкретном случају од значаја је и досадашња пракса Уставног суда у предметима у којима је уставна жалба изјављена због ненамирења потраживања из радног односа у извршном и/или стечајном поступку према дужнику који је привредно друштво са већинским друштвеним, односно државним капиталом. Уставни суд је у тим предметима, уважавајући праксу Европског суда, усвајао уставне жалбе и утврђивао повреду права на имовину, као и право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђених у извршном, односно стечајном поступку, умањених за износе који су по том основу већ исплаћени. Услов за утврђење повреде права на имовину и последично права на накнаду материјалне штете је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року у оспореном судском поступку, било да је Уставни суд сам утврдио, или да је то учинио надлежни суд својом одлуком у поступку за заштиту права на суђење у разумном року, сагласно Закону о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), којим је било предвиђено да се заштита права на суђење у разумном року остварује пред надлежним судом (чл. 8а до 8в). Према становишту Уставног суда, пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоца уставне жалбе утврђено правноснажном судском одлуком против извршног, односно стечајног дужника, који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал, представља повреду права подносиоца на мирно

уживање имовине из члана 58. Устава, услед чега подносилац има право на накнаду материјалне штете у висини износа утврђеног у извршном, односно стечајном поступку, а који му у том поступку није исплаћен (видети, поред других, одлуке Уж-1712/2010 од 21. марта 2013. године и Уж-7134/2017 од 8. новембра 2018. године, доступно на интернет страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

Након ступања на снагу Закона о заштити права на суђење у разумном року („Службеном гласнику РС“, број 40/15), којим је уређена заштита права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току, Уставни суд је заузео став да странка, сагласно одредби члана 31. став 1. наведеног закона, чији је приговор за убрзавање поступка усвојен, има право да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, у року од једне године од дана када је стекла право на правично задовољење, чиме се суштински остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину. Сагласно томе, Уставни суд је у поступку испитивања претпоставки за одлучивање о уставним жалбама изјављеним због повреде права на имовину у извршном, односно стечајном поступку, у коме је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року у складу са Законом о заштити права на суђење у разумном року, констатовао да подносиоци пре обраћања Уставном суду нису искористили Законом прописано средство за заштиту својих права у поступку пред надлежним судом, те је оценио да нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка (видети нпр. одлуке Уж-2040/2016 од 24. децембра 2018. године, Уж-5575/2018 од 26. септембра 2019. године и Уж-1013/2018 од 16. септембра 2021. године, објављене на интернет страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

4.4. Уставни суд указује и на Закључак о одговорности Републике Србије за накнаду материјалне штете настале због неизвршења правноснажних судских одлука, усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 2. новембра 2018. године, према коме: Република Србија одговара за материјалну штету насталу због потпуног или делимичног неизвршења правноснажних и извршних судских одлука, односно у стечају утврђених потраживања запослених из радног односа која су без њихове кривице остала неизвршена и у поступку стечаја вођеном над стечајним дужником са већинским друштвеним или државним капиталом, уз услов да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду да је у другој половини 2019. године и током 2020. и 2021. године поднет већи број уставних жалби против пресуда којима је правноснажно усвојен захтев за накнаду имовинске штете, изазване повредом права на суђење у разумном року у стечајном поступку, на име главног дуга, а одбијен у делу у коме је одлучивано о законској затезној камати. Подносиоци су оспорили те пресуде у делу којим је одбијен њихов захтев за исплату законске затезне камате на главни дуг након отварања стечајног поступка. Уставни суд констатује да су судови у тим пресудама, поводом суштински идентичног правног питања, заузели

став да је тужена Република Србија одговорна за имовинску штету проузроковану повредом права на суђење у разумном року у предметним стечајним поступцима. Међу оспореним судским одлукама су и одлуке које је донео Основни суд у Лесковцу и Виши суд у Лесковцу у другој половини 2019, односно у току 2020. године. Образлажући такву своју оцену, судови се у одлукама позивају на ставове изражене у пракси Европског суда и Уставног суда, који су претходно наведени у овој одлуци. У појединим пресудама судови указују и на поменути Закључак усвојен на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 2. новембра 2018. године. У погледу права на законску затезну камату на главни дуг, судови се у прилог својој оцени о неоснованости таквог захтева позивају и на ставове изнете у пресуди Европског суда у предмету *Стевановић и други против Србије*. С тим у вези, указује се да је Уставни суд, по правилу, одбацивао уставне жалбе којима се оспоравају судске одлуке у делу којим је одбијен захтев за исплату законске затезне камате, налазећи да се наводи подносилаца не могу прихватити као утемељени уставноправни разлози за тврдње о повреди Уставом зајемчених права (видети нпр. Одлуку Уж-5643/2020 од 28. октобра 2021. године, доступно на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

5.1. Разматрајући уставне жалбе подносиоци Г. В. и О. Ж. у односу на оспорене пресуде из тач. 1. и 2, односно тач. 3. и 4. изреке, Уставни суд је утврдио да подносиоци наводе о повреди права на имовину из члана 58. Устава, у суштини, заснивају на тврдњи о неправичној примени меродавног права. Што се тиче навода уставне жалбе подносиоци Л. М, Уставни суд констатује да је подносиоци оспорила пресуду из тач. 5. и 6. изреке првенствено због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, и то из разлога што је оспорена одлука донета уз неправичну примену меродавног права. Имајући у виду садржину и захтеве уставних жалби који су суштински идентични, иако се подносиоци Г. В. и О. Ж. нису формално позвале на повреду права из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да основаност навода подносиоци о неправичној примени меродавног права приликом одлучивања о предметним тужбеним захтевима треба испитивати у оквиру уставноправних гаранција права на правично суђење.

С тим у вези, Уставни суд најпре указује да у поступку по уставној жалби није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили право у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. У том смислу, задатак Уставног суда је да испита да ли је у том поступку, од стране редовних судова, дошло до повреде или ускраћивања Уставом гарантованих права или слобода и да ли је примена процесног и/или материјалног права била произвољна или дискриминациона, чиме би указала на очигледну арбитрерност и неправичност у поступању редовних судова, а на штету подносиоца уставне жалбе.

5.2. Полазећи од чињеница утврђених у уставносудском поступку, Уставни суд констатује да је оспореним пресудама Вишег суда у Лесковцу одлучивано о тужбеним захтевима подносиоци за накнаду имовинске

штете настале због ненамирења њихових потраживања из радног односа у предметном стечајном поступку који се води над стечајним дужником „Т.“ АД Грделица – у стечају, а који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал. Виши суд у Лесковцу је правноснажно одбио тужбене захтеве за накнаду имовинске штете, из разлога што је оценио да тужиље, овде подносиоце уставних жалби, нису доказале постојање узрочно-последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року, односно да су претрпеле имовинску штету управо због дугог трајања предметног стечајног поступка.

Оцењујући основаност навода подносиоци уставних жалби којима доводе у питање правичност примене материјалног права, Уставни суд је пошао од наведених одредаба Устава и Закона о заштити права на суђење у разумном року, као и релевантне праксе Европског суда и уставносудске праксе. Законом о заштити права на суђење у разумном року предвиђено је право странке да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, чиме је прописан правни пут за остваривање права на накнаду ове врсте имовинске штете. Наведеним законом је прописано да суд приликом одлучивања о предметној тужби примењује одредбе закона којима се уређују облигациони односи, као и мерила за оцену трајања суђења у разумном року. Уз то, прописано је да је одговорност Републике Србије за имовинску штету објективна. Дакле, наведени закон у вези са питањем одговорности за накнаду штете прописује само основ одговорности, док у погледу услова за постојање такве одговорности, упућује на примену одредаба закона којима се уређују облигациони односи.

Међутим, када је реч о накнади имовинске штете настале због немогућности наплате потраживања из радног односа у извршном, односно стечајном поступку, у коме својство извршног, односно стечајног дужника има привредно друштво које је у време настанка обвезе имало претежан друштвени, односно државни капитал, треба имати у виду и напред наведене ставове Европског суда у вези са питањем одговорности државе и права на накнаду имовинске штете у тим случајевима, а које је доследно прихватио и Уставни суд у својој пракси. Према становишту Европског суда, кад год се утврди повреда Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и/или њеног Протокола број 1, подносиоцима представки се досуђује накнада материјалне штете, при чему се од тужене државе захтева да из сопствених средстава исплати износе досуђене правноснажним судским одлукама. Узимајући у обзир праксу Европског суда, Уставни суд је у својим одлукама, у циљу отклањања штетних последица утврђене повреде права на имовину, утврђивао и право на накнаду материјалне штете у висини износа потраживања утврђеног у извршном, односно стечајном поступку, умањених за евентуално већ наплаћене износе по том основу.

По оцени Уставног суда, сама чињеница да је судском одлуком утврђено да неко лице због неефикасног и неделотворног поступања надлежног суда није у могућности да у разумном року наплати своје потраживање из

радног односа у извршном, односно стечајном поступку, према дужнику, који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал, је довољна да би се утврдила одговорност државе за накнаду имовинске штете. Дакле, претпоставка за заснивање објективне одговорности Републике Србије за накнаду ове врсте имовинске штете настале из потраживања из радног односа према дужнику који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал, је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року у предметном извршном, односно стечајном поступку. У том контексту, Уставни суд наглашава да код овог облика објективне одговорности Републике Србије за штету важи претпоставка узрочности, тако да оштећено лице не сноси терет доказивања постојања узрочно-последичне везе, већ се она претпоставља.

Са друге стране, Уставни суд је имао у виду да су, у међувремену, и надлежни судови у својим одлукама заузели исто правно становиште у вези са питањем одговорности Републике Србије за накнаду ове врсте имовинске штете, позивајући се управо на релевантну праксу Европског суда и Уставног суда, као и на наведени Закључак Врховног касационог суда.

Полазећи од изнетог, Уставни суд налази да Виши суд у Лесковцу у оспореним пресудама није на уставноправно прихватљив начин тумачио одредбе меродавног материјалног права о одговорности тужене Републике Србије за накнаду имовинске штете, када је оценио да подносиоце као тужиле нису доказале постојање узрочно-последичне везе између настале штете и повреде права на суђење у разумном року.

5.3. Уставни суд констатује да је Виши суд у Лесковцу у оспореној пресуди Гжрр. 201/18 од 13. марта 2018. године, којом је правноснажно одлучено о тужбеном захтеву тужиле О. Ж, овде подносиоце уставне жалбе, разматрао и истакнути приговор тужене о преурањености тужбе. Међутим, иако је првостепени суд, полазећи од чињеница утврђених у поступку, а с позивом на одредбе члана 22. Закона о заштити права на суђење у разумном року, нашао да је тужбени захтев био преурањен у моменту подношења тужбе, ипак је одлуку о неоснованости предметног тужбеног захтева засновао на оцени да предметни стечајни поступак није окончан, те да није могуће утврдити износ штете коју би тужилца трпела. Другостепени суд је у оспореној пресуди управо и нагласио да је такав закључак првостепеног суда о преурањености тужбе правилан, али је истовремено и оценио да тужилца није доказала да је претрпела имовинску штету у наведеном износу због дугог трајања стечајног поступка. Уставни суд налази да је изнето становиште другостепеног суда о преурањености тужбе уставноправно неприхватљиво, имајући у виду претходну оцену о условима објективне одговорности Републике Србије за овај вид штете, који не подразумева да је за постојање штете, односно њене висине, неопходно окончање предметног стечајног поступка.

5.4. Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да је оспореним пресудама Вишег суда у Лесковцу подносиоцама уставних жалби Г. В, О.

Ж. и Љ. М. повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. 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), усвојио уставне жалбе подносиоцима у овом делу, одлучујући као у тач. 1, 3. и 5. изреке.

6. По оцени Уставног суда, у конкретном случају, последице утврђене повреде права су такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорених пресуда Вишег суда у Лесковцу Гжрр. 53/18 од 16. јануара 2018. године, Гжрр. 201/18 од 13. марта 2018. године и Гжрр. 587/18 од 6. новембра 2018. године и одређивањем да Виши суд у Лесковцу у поновном поступку донесе нове одлуке о жалбама тужиља изјављеним против пресуда Основног суда у Лесковцу Прр1. 130/17 од 9. новембра 2017. године, Прр1. 144/17 од 22. децембра 2017. године и Прр1. 167/17 од 20. августа 2018. године. Стога је, применом одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тач. 2, 4. и 6. изреке.

7. Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоцима Г. В. О. Ж. и Љ. М. о повреди права на имовину из члана 58. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорене пресуде, тако да ће се о основаности предметних тужбених захтева за накнаду имовинске штете поново одлучивати пред надлежним судом.

8. Одлучујући о захтевима подносиоцима Г. В. и О. Ж. за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права на правично суђење довољно правично задовољење за подносиоцима. При томе, Уставни суд је имао у виду да је претходно одредио да ће се штетне последице због утврђене повреде права отклонити поништајем оспорених аката. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 89. ст. 2. и 3. Закона о Уставном суду, одбио ове захтеве као неосноване, одлучујући као у тачки 7. изреке.

9. Испитујући постојање претпоставки за поступање по уставним жалбама З. Ф, С. К, С. С, Д. Г, Љ. С, Р. Ц, П. Ц. и Г. Л. изјављеним због повреде права на имовину у предметном стечајном поступку, Уставни суд поново истиче да је утврђивање повреде права на суђење у разумном року у конкретном судском поступку, услов за утврђивање повреде права на имовину. Такође, Уставни суд напомиње да је одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном року предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни суд, као и да је прописано да странка има право да поднесе тужбу против Републике Србије за накнаду имовинске штете изазване повредом права на суђење у разумном року, чиме се суштински остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину.

Полазећи од изнетог, а имајући у виду чињенице утврђене у уставносудском поступку, Уставни суд је оценио да ови подносиоци нису искористили законом прописана правна средства за заштиту својих права у поступку пред надлежним судом. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставне жалбе ових подносилаца, због непостојања Уставом и законом утврђених претпоставки за вођење поступка, решавајући као у тачки 8. изреке.



Што се тиче навода подносилаца Д. Г. и П. Ц. којима указују на то да им је решењима Привредног суда у Лесковцу Р4 Ст. 302/17 од 14. фебруара 2017. године, односно Р4 Ст. 307/17 од 8. фебруара 2017. године, повређено начело забране дискриминације и право на правично суђење, Уставни суд констатује да подносиоци у уставним жалбама нису изричито оспорили та решења, већ предметни стечајни поступак, у односу на који су и поставили захтев за утврђење повреде начела и права из члана 21. и члана 32. став 1. Устава. Поред тога, Уставни суд је имао у виду да су оспореним решењима одбачени приговори за убрзавање предметног стечајног поступка из формалних разлога, јер нису садржали податке који указују на непотребно кашњење суда у предметном стечајном поступку, те да су подносиоци уставних жалби, у складу са одредбом члана 13. став 4. Закона о заштити права на суђење у разумном року, имали право да одмах поднесу нови приговор у коме би навели све законом прописане обавезне елементе. Стога Уставни суд налази да евентуални пропусти суда, на које се указује у уставним жалбама, чак и да су подносиоци изричито оспорили наведена решења, не би имали значај и тежину повреде права која се Уставом јемче.

10. У погледу захтева подносиоци Г. В, О. Ж. и Љ. М. за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

11. Уставни суд је, због значаја ове одлуке за заштиту уставности и законитости и људских права и основних слобода, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се Одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

12. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9242/2020 (Уж-2583/2017)  
од 7. априла 2022. године

(„Службени гласник РС“, број 62/22)

### **Повреда права родитеља, из члана 65. Устава**

**(извршни поступак – извршење одлуке у вези породичних односа)**

**Извршавање одлука у вези са породичним односима које гласе на предају детета и одржавање личних односа са дететом; улога органа старатељства у овој врсти извршног поступка**

По схватању Уставног суда, Виши суд у Новом Саду је код доношења оспореног другостепеног решења морао узети у обзир специфичности извршног поступка у коме се извршавају одлуке у вези са породичним

односима, пре свега оне које гласе на предају детета и одржавање личних односа са дететом. Сагласно члану 3. став 1. Конвенције Уједињених нација о правима детета, у свим активностима јавних или приватних институција које се тичу деце, заштита најбољег интереса детета мора бити на првом месту, а с тим у вези, Законом о извршењу и обезбеђењу је изричито прописана дужност суда да у овој врсти извршног поступка посебно води рачуна о томе да се што боље заштити интерес детета (члан 371. став 1.). У ситуацији када је дошло до престанка заједнице живота између родитеља, као што је овде случај, уживање у заједничком друштву детета и родитеља представља и даље основни елемент породичног живота, тако да све активности судова и других институција, а пре свега органа старатељства, морају бити усмерене ка очувању породичне везе између детета и родитеља са којим оно не живи. Стога се у овој врсти извршног поступка не може приоритетни значај дати околности да ли је извршни дужник спреман добровољно да испуни своју обавезу из извршне исправе, већ да ли се лични односи између детета и родитеља са којим оно не живи одржавају сагласно извршној исправи.

Извршном суду у овој врсти извршног поступка стоје на располагању значајна овлашћења чија је сврха да се омогући одржавање личних односа у складу са извршном исправом. Поред новчаног кажњавања извршног дужника, Закон о извршењу и обезбеђењу предвиђа још и заказивање рочишта, ако је то у најбољем интересу детета, позивање школе, породичног саветовалишта или друге специјализоване установе за посредовање у породичним односима, а неизоставно је и учешће органа старатељства, као помоћног органа који пре извршења и у току самог извршења треба да пружи подршку на првом месту деци, настојећи да утиче на то да се принуда избегне или сведе на најмању могућу меру, као и да иста буде сврсисходна. У конкретном случају извршни суд имао је основа да прибегне законским овлашћењима која му у овој врсти поступка стоје на располагању, као и да од органа старатељства захтева проактиван приступ како би се омогућило одржавање личних односа у складу са извршном исправом или на неки други начин, укључујући и остваривање контакта у контролисаним условима, а не да само закључи да нису испуњени услови да се предложено извршење дозволи и да обустави поступак.

Стога су оспореним решењем подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава, па је уставна жалба усвојена, уз отклањање штетних последица повреде права поништајем оспореног решења и налагањем да се донесе нова одлука о жалби извршног дужника изјављеној против решења о извршењу.

Како је утврђивање повреде права из члана 65. Устава у конкретном случају довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција, захтев за накнаду нематеријалне штете је одбијен.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Ј. и утврђује да су решењем Вишег суда у Новом Саду Гжи. 443/21 од 15. септембра 2021. године подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља, из члана 65. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Вишег суда у Новом Саду Гжи. 443/21 од 15. септембра 2021. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби извршног дужника изјављеној против решења о извршењу Основног суда у Новом Саду И. 122/21 од 9. јуна 2021. године.

3. Одбија се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

## О б р а з л о ж е њ е

1. С. Ј. из Бора је, 29. октобра 2021. године, преко пуномоћника М. М, адвоката из Бора, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Вишег суда у Новом Саду Гжи. 443/21 од 15. септембра 2021. године, због повреде права родитеља, зајемчених одредбама члана 65. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да се након доношења извршне исправе, којом је одлучено о вршењу родитељског права, извршни дужник са малолетним дететом преселила у Нови Сад, од ког момента подносилац уставне жалбе, као извршни поверилац, није више могао да контакте са дететом одржава онако како извршна исправа гласи, при чему извршни дужник својим понашањем не само да није омогућавала непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа, већ је разним изговорима, као што је наводно одбијање детета, постепено и плански удаљавала дете од оца; да је Основни суд у Бору, који је донео извршну исправу, темељно и дуго радио са свим учесницима у поступку, те на основу тога одлучио како подносилац уставне жалбе треба да одржава контакте са дететом које са њим не живи; да је Виши суд у Новом Саду, међутим, одбио као неоснован предлог за извршење, уз образложење да мајка не онемогућава оца да виђа дете, већ да дете само одбија контакте са оцем; да омогућавање контакта између детета и родитеља са којим оно не живи подразумева обавезу другог родитеља да дете припреми за виђење, како физички, тако и психички, а не да својим понашањем (изричитим одбијањем или пасивним држањем) утиче да дете створи отпор према том родитељу; да поступак Вишег суда у Новом Саду није у најбољем интересу малолетног детета, јер може довести до потпуног отуђења детета од оца, са којим је имало леп и близак однос; да Виши суд у Новом Саду није покушао да усагласи супротстављена мишљења Центара за социјални рад у Новом Саду и Бору, већ је ово друго у потпуности искључио; да Центар за социјални рад у Новом Саду није проценио да ли је малолетно дете било способно да формира и изрази аутентично мишљење, због чега је извршни суд био дужан да уложи посебан напор да извршење спроведе ефикасно и уз стручну помоћ психолога надлежног органа старатељства.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорени акт и подносиоцу призна право на накнаду нематеријалне штете у износу од 200.000 динара.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорени акт и документацију која је достављена уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Правноснажном и извршном пресудом Основног суда у Бору П2. 289/19 од 28. октобра 2020. године (правноснажна од 22. децембра 2020, а извршна од 8. јануара 2021. године), ставом I изреке, разведен је брак између тужиоца-противтуженог, овде подносиоца уставне жалбе, и тужене-противтужиље Н. М. Ј. из Бора, закључен 30. августа 2014. године, пред матичарем општине Бор, уписан у матичну књигу венчаних за матично подручје Бор под редним бројем 151 за 2014. годину. Ставом II изреке је малолетна ћерка странака, рођена 16. јуна 2011. године, поверена туженој-противтужиљи као мајци на самостално вршење родитељског права, док је ставом III изреке одређен начин одржавања личних односа између малолетног детета и тужиоца-противтуженог као оца, тако што ће заједно проводити сваки први и трећи викенд у месецу, од петка у 18,00 до недеље у 17,00 часова, сваке среде у седмици када дете иде у преподневну школску смену, у времену од 15,00 до 18,00 часова, 15 дана у току летњег и 10 дана у току зимског распуста, на дан очевог рођендана и очеве крсне славе, те наизменично у време новогодишњих, божићних, васкршњих и првомајских празника, уз обавезу оца да малолетно дете преузима и враћа је мајци, док се мајка обавезује да омогући такав начин одржавања личних односа, под претњом законских последица. Ст. IV и V изреке одлучено је о обавези издржавања малолетног детета и трошковима парничног поступка.

Подносилац уставне жалбе је, 7. јуна 2021. године, у својству извршног повериоца, поднео Основном суду у Новом Саду уређен (по налогу суда) предлог за извршење против извршног дужника Н. М. Ј. из Новог Сада, на основу правноснажне и извршне пресуде Основног суда у Бору П2. 289/19 од 28. октобра 2020. године, ради одржавања личних односа са малолетним дететом, према моделу који је утврђен извршном исправом, уз претњу новчаног кажњавања извршног дужника.

У предлогу за извршење је, поред осталог, наведено да је извршни дужник онемогућила одржавање личних односа између малолетног детета и извршног повериоца, тачније, одбила је да поступи по извршној исправи, и то: трећег викенда у априлу 2021. године (од 16. до 18. априла), затим у време ускршњих и првомајских празника 2021. године (од 1. до 4. маја), као и трећег викенда у мају 2021. године (од 21. до 23. маја).

Предложено извршење је одређено решењем Основног суда у Новом Саду И. 122/21 од 9. јуна 2021. године.

Поступајући по жалби извршног дужника, Виши суд у Новом Саду је донео оспорено решење Гжи. 443/21 од 15. септембра 2021. године, којим је жалбу усвојио и решење о извршењу преиначио, тако што је уређени предлог за извршење одбијен као неоснован и извршни поступак обустављен, а спроведене извршне радње укинуте.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да из мишљења Центра за социјални рад у Новом Саду од 12. јула 2021. године, датом након обављеног разговора са извршним дужником и малолетним дететом, произлази да се извршни дужник са децом (мисли се и на двоје деце из њеног првог брака) почетком године преселила у Нови Сад; да је малолетно дете странака отишло да проведе 10 дана зимског распуста код извршног повериоца у Бору, али да је након повратка известила извршног дужника да је извршни поверилац викао на њу и да не жели више да иде у Бор, нити да преноћи код њега; да су извршни дужник и деца трпели насиље док је она била са извршним повериоцем и да му је зато изречена мера заштите од насиља у породици у трајању од 30 дана, због чега дете не жели да одлази код њега, већ пристаје да контакте остварују у Новом Саду, без ноћења; да стога инсистирање на извршавању важећег модела виђења, у овом тренутку, није у најбољем интересу малолетног детета; да су, према извештају Центра за социјални рад у Бору од 15. јула 2021. године, сачињеном на основу разговора са извршним повериоцем, контакти са дететом били редовни и без тешкоћа све до децембра 2020. године; да су односи нарушени након пресељења извршног дужника и детета у Нови Сад, након чега је дете само два пута било у Бору; да је извршни поверилац редовно одлазио у Нови Сад ради преузимања детета, али да му то није било омогућено; да извршни поверилац сматра да извршни дужник утиче на понашање детета према њему; да извршни поверилац показује висок степен мотивисаности да одржава контакте са ћерком, тиме што редовно долази у Нови Сад ради преузимања, и то аутом, како би обезбедио комфортно путовање, а у домаћинству у Бору постоје сви потребни услови за боравак детета; да је, према закључку Центра за социјални рад у Бору, у интересу детета да одржава контакте са оцем и његовом родбином, те да прекид контакта носи развојне ризике по дете, у погледу емоционалног и социјалног развоја, због чега је потребно обезбедити поштовање пресуде како не би дошло до потпуног отуђења; да је одлучујући о жалби извршног дужника, Виши суд у Новом Саду решењем Гжи. 443/21 од 28. јула 2021. године вратио предмет Основном суду у Новом Саду, ради прикључења извештаја Центра за социјални рад

у Бору, а и уколико се за тим укаже потреба, одржавања рочишта, у смислу члана 374. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу; да је поступајући по наведеном решењу, првостепени суд 9. септембра 2021. године одржао рочиште, на коме је саслушао извршног повериоца и извршног дужника (искази странака интерпретрани у образложењу).

У образложењу је даље наведено: да је одредбом члана 371. став 1. Закона о извршењу и обезбеђењу, која се сходно примењује и код извршења ради одржавања личних односа са дететом (члан 379.), прописано да суд посебно води рачуна о томе да се што боље заштити интерес детета; да је у случају онемогућавања одржавања контакта са малолетном децом, доношење решења о извршењу оправдано само ако се на други начин, тј. добровољно не извршава обавеза из извршне исправе, односно, ако извршни дужник својим радњама онемогућава остваривање контакта између детета и другог родитеља; да се на основу навода странака, достављене писмене документације – мишљења Центра за социјални рад у Новом Саду, налаза и мишљења психолога од 6. априла 2021. године и вештачења здравственог стања малолетног детета од стране проф. др Горана З. Голубовића, не може закључити да је извршни дужник на било који начин онемогућавала остваривање контакта између извршног повериоца и малолетног детета, већ, напротив, да она подстиче и ради на томе да малолетно дете успостави здрав однос са својим оцем, из ког разлога се обрађала стручним лицима и надлежним установама за помоћ, у прилог којих навода је доставила доказе; да је суд имао у виду мишљење Центра за социјални рад у Бору, те прихвата да је извршни поверилац несумњиво високо мотивисан и заинтересован да проводи време са дететом, те да му је изузетно стало да нарушену комуникацију и однос са дететом стабилизује и нормализује; да је наведени извештај, који се првенствено бави питањем родитељских капацитета извршног повериоца и условима за боравак малолетног детета код оца, сачињен на основу разговора са извршним повериоцем и нема у виду став детета које је у узрасту да формира и изрази своје мишљење; да из тог разлога није прихваћено мишљење у делу у коме се наводи да је извршни дужник одговорна за понашање детета према извршном повериоцу, с обзиром на то да се из осталих изведених доказа једино може закључити да управо малолетно дете има проблем у комуникацији са извршним повериоцем, да изражава одбојан став и незаинтересованост према оцу, да одбија да проводи време са њим у складу са извршном исправом, упркос молбама мајке, те да евентуално пристаје да време са њим проводи у Новом Саду, без ноћења, што извршни поверилац не прихвата, јер то није у складу са извршном исправом; да из свега наведеног произлази да је неодржавање контакта последица одбијања од стране малолетног детета, која, према садашњем току ствари, на позив оца реагује интензивно, бурно, са израженим телесним симптомима, па се извршни дужник не може сматрати одговорном за реакцију, противљење и одбијање детета да сарађује и проводи време са оцем, посебно узевши у обзир узраст малолетног детета; да стога не стоји тврдња да се обавеза из извршне исправе не извршава услед спречавања мајке и њеног утицаја, већ

искључиво из разлога што малолетно дете одбија контакт са оцем; да имајући у виду све наведено, а нарочито непостојање доказа о томе да извршни дужник спречава поступање по извршној исправи, односно, да извршни дужник онемогућава одржавање личних контакта између извршног повериоца и малолетног детета, суд је применом одредбе члана 401. став 1. тачка 3) Закона о парничном поступку у вези са чланом 29. Закона о извршењу и обезбеђењу, одлучио као у изреци.

4. Одредбама члана 65. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни (став 1.); 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 (став 2.).

За одлучивање у овој уставној судској ствари од значаја су и следеће одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 – аутентично тумачење, 54/19 и 9/20 – аутентично тумачење) и Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15):

Одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу прописано је: да се овим законом уређује поступак у коме судови и јавни извршитељи принудно намирају потраживања извршних поверилаца заснована на извршним и веродостојним исправама (извршни поступак), поступак обезбеђења потраживања и положај јавних извршитеља (члан 1.); да су средства извршења ради остваривања неновчаног потраживања, поред осталог, предаја детета и извршење других одлука у вези с породичним односима (члан 54. став 3.); да се у извршном поступку ради одржавања личних односа са дететом сходно примењују поједине одредбе ове главе закона (чл. 368, 370, 371, 373, 374, 375, 376. и 377.) (члан 379.); да у предлогу за извршење ради предаје детета не мора да буде назначено средство извршења, а ако је и назначено суд није њиме везан (члан 370.); да суд посебно води рачуна о томе да се што боље заштити интерес детета и да суд може изузетно заказати рочиште, ако је то у најбољем интересу детета (члан 371.); да се школи, породичном саветовалишту и другим специјализованим установама за посредовање у породичним односима доставља позив да учествују у извршном поступку ако је то неопходно, да је психолог органа старатељства дужан да утврди емоционални статус детета, начин његовог реаговања на стрес и механизме преовладавања, брзину прилагођавања на промене, емоционалне односе детета и лица са којим дете живи и лицем коме треба да буде предато и друге чињенице значајне за само организовање радњи извршења, као и да обави информативно саветодавни рад са лицем са којим дете живи и покуша да издејствује добровољну предају детета (уознавање са тиме да се добровољном предајом детета избегавају трауматско реаговање детета и штетне последице по његов раст и развој и сл.), да је психолог органа старатељства дужан да се и пре извршења и у току самог извршења руководи заштитом најбољег интереса детета (члан 375. ст. 2, 3. и 5.); да дете принудно одузима

и предаје орган старатељства уз присуство и надзор суда, да је психолог органа старатељства дужан да у току одузимања и предаје детета прати понашање и реакције детета и лица коме се дете одузима, да утиче на спречавање или смањење понашања која могу изазвати сукоб или трауматско реаговање детета, да саветује суд како да се одузимање и предаја детета остваре са што мање штете по раст и развој детета и да сам предузима све потребне радње у те сврхе и да унесе своја запажања у записник о одузимању и предаји детета и потпише га (члан 376. ст. 2. и 3.).

Одредбама Породичног закона је прописано: да породица ужива посебну заштиту државе и да свако има право на поштовање свог породичног живота (члан 2.); да је свако дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета (члан 6. став 1.); да родитељско право припада мајци и оцу заједно, да су родитељи равноправни у вршењу родитељског права и да је забрањена злоупотреба родитељског права (члан 7. ст. 1 – 3.); да дете има право да одржава личне односе са родитељем са којим не живи, да право детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком када је то у најбољем интересу детета и да суд може донети одлуку о ограничавању права детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи ако постоје разлози да се тај родитељ потпуно или делимично лиши родитељског права или у случају насиља у породици (члан 61. ст. 1, 2. и 3.); да дете које је способно да формира своје мишљење има право слободног изражавања тог мишљења, да се мишљењу детета мора посветити дужна пажња у свим питањима која га се тичу и у свим поступцима у којима се одлучује о његовим правима, а у складу са годинама и зрелашћу детета, да дете које је навршило 10. годину живота може слободно и непосредно изразити своје мишљење у сваком судском и управном поступку у коме се одлучује о његовим правима (члан 65. ст. 1, 3. и 4.) да је родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67.); да родитељи имају право и дужност да се старају о детету, да старање о детету обухвата – чување, подизање, васпитавање, образовање, заступање, издржавање те управљање и располагање имовином детета (члан 68. ст. 1. и 2.); да родитељ који не врши родитељско право има право и дужност да издржава дете, да са дететом одржава личне односе и да о питањима која битно утичу на живот детета одлучује заједнички и споразумно са родитељем који врши родитељско право (члан 78. став 3.).

Одредбама Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ“ - Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97) је прописано: да у свим активностима које се тичу деце од примарног је значаја интерес детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.); да државе чланице предузимају све одговарајуће законодавне, административне и остале мере за остваривање права признатих у овој конвенцији, да у вези са економским, социјалним и културним правима, државе чланице



предузимају такве мере максимално користећи своја расположива средства, а где је то потребно, у оквиру међународне сарадње (члан 4.); да државе чланице поштују право детета које је одвојено од једног или оба родитеља да одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља на сталној основи, осим ако је то у супротности са најбољим интересима детета (члан 9. став 3.); да ће државе чланице уложити све напоре како би се уважавало начело да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, да родитељи или, у зависности од случаја, законити старатељи имају главну одговорност за подизање и развој детета, а интереси детета су њихова основна брига (члан 18. став 1.).

У овој уставносудској ствари од значаја је и члан 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) којим је утврђено: да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке (став 1.); 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 (став 2.).

5. Када је реч о правима родитеља из члана 65. Устава, Уставни суд подсећа да је у својој пракси, у више одлука, исказао став да је уставно право родитеља да се стара о детету, односно да га издржава, васпитава и образује, изведено из дужности родитеља да се о детету стара, те да родитељско право постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета. Предуслов да родитељ врши своју уставну дужност према деци и оствари своје Уставом зајемчено право, уколико родитељског права није лишен на начин прописан законом, јесте да му се омогући непосредан контакт и успостављање физичког и емоционалног односа са дететом (видети, поред осталих, Одлуку Уставног суда Уж-3721/2011 од 21. маја 2014. године).

Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), примењујући и тумачећи право на поштовање породичног живота из члана 8. Европске конвенције, установио је да уживање родитеља и детета у заједничком друштву представља основни елемент породичног живота, чак и када је дошло до раскида односа између родитеља (видети пресуде *Diamante и Pelliccioni* *и* *ројив Сан Марина*, број представке 32250/08, од 27. септембра 2011. године, став 170, *Keegan* *и* *ројив Ирске*, број представке 16969/90, од 26. маја 1994. године, став 50. и *Цвейковић* *и* *ројив Србије*, број представке 42707/10, од 7. фебруара 2017. године, став 52.). У ситуацији када је породична веза између детета и родитеља већ успостављена, држава и њени органи морају бити усмерени на очување те везе, посебно када је заједница живота између родитеља престала. Реч је, дакле, о позитивној обавези државе да омогући делотворно поштовање породичног живота, усвајањем адекватних мера, као што су креирање правног оквира за пресуђење и механизма за принудно извршење, а онда када је то примерено и предузимање специфичних корака (видети пресуду у предмету *Моог* *и* *ројив Немачке*, представке бр. 23280/08

и 2334/10, од 6. октобра 2016. године, ст. 53. и 54.). У вези са позитивном обавезом државе, ЕСЉП сматра да члан 8. Европске конвенције садржи право родитеља да се предузму мере за њихово поновно спајање са децом и обавезу националних органа да таква спајања олакшају (видети, поред осталих, пресуде *Ignaccolo-Zenide* *iprotiv* Румуније, представка број 31679/96, од 25. јануара 2000. године, став 94, *Niutinen* *iprotiv* Финске, број представке 32842/96, од 27. јуна 2000. године, став 127. и *Iglesias Gil* и *A. U. I. iprotiv* Шпаније, број представке 56673/00, од 29. априла 2003. године став 49.).

Такође, ЕСЉП је више пута истакао да у питањима која се односе на старатељство над децом њихов интерес мора бити од највеће важности, тачније, да се првенствено мора водити рачуна о дететовом најбољем интересу (видети пресуду *Gnahoré* *iprotiv* Француске, број представке 40031/98, од 19. септембра 2000. године, ЕСЉП 2000-IX, став 59.). Најбољи интерес детета може, у зависности од своје природе и озбиљности, надилазити интересе родитеља (видети пресуду Великог већа *Sahin* *iprotiv* Немачке, број представке 30943/96, од 8. јула 2003. године, ЕСЉП 2003-VIII, став 66.). Уставни суд подсећа и на став ЕСЉП, по коме се вероватноћа да ће доћи до поновног спајања родитеља са дететом постепено смањује и коначно нестаје уколико родитељ и дете нису у могућности да се уопште виђају или то чине толико ретко да постане извесно да до њиховог природног зближавања неће доћи (видети пресуду у предмету *Ридић* *iprotiv* Хрватске, број представке 27148/12, од 2. априла 2015. године, став 99.).

Виши суд у Новом Саду је, одлучујући о жалби извршног дужника, која је мајка малолетног детета и родитељ коме је извршном исправом поверено самостално вршење родитељског права, утврдио да нису испуњени услови за принудно намирење ненувчаног потраживања подносиоца уставне жалбе – одржавање личних односа са малолетним дететом. Разлози за неиспуњење обавезе извршног дужника да подносиоцу уставне жалбе омогући одржавање личних односа са малолетним дететом, према моделу који је утврђен извршном исправом, по оцени Вишег суда у Новом Саду, нису на страни извршног дужника, већ малолетног детета, које одбија да одржава контакте са подносиоцем уставне жалбе, као родитељем са којим не живи, на начин како је то утврђено извршном исправом. Дакле, Виши суд у Новом Саду је, полазећи од основног циља извршног поступка, а то је принудно намирење потраживања извршног повериоца засновано на извршној или веродостојној исправи, што подразумева изричито или прећутно одбијање извршног дужника да добровољно испуни своју обавезу на начин и у року како је то одређено извршном или веродостојном исправом, закључио да у конкретном случају нису испуњени услови да се предложено извршење дозволи.

По схватању Уставног суда, Виши суд у Новом Саду је код доношења оспореног другостепеног решења морао узети у обзир специфичности извршног поступка у коме се извршавају одлуке у вези са породичним односима, пре свега оне које гласе на предају детета и одржавање личних односа са дететом. Сагласно члану 3. став 1. Конвенције Уједињених нација о правима детета, у свим активностима јавних или приватних институција које се тичу деце,

заштита најбољег интереса детета мора бити на првом месту. С тим у вези, Законом о извршењу и обезбеђењу је изричито прописана дужност суда да у овој врсти извршног поступка посебно води рачуна о томе да се што боље заштити интерес детета (члан 371. став 1.). У ситуацији када је дошло до престанка заједнице живота између родитеља, као што је овде случај, уживање у заједничком друштву детета и родитеља представља и даље основни елемент породичног живота, тако да све активности судова и других институција, а пре свега, органа старатељства, морају бити усмерене ка очувању породичне везе између детета и родитеља са којим оно не живи. Стога Уставни суд сматра да се у овој врсти извршног поступка не може приоритетни значај дати околности да ли је извршни дужник спреман добровољно да испуни своју обавезу из извршне исправе, већ да ли се лични односи између детета и родитеља са којим оно не живи одржавају, сагласно извршној исправи. Другим речима, само постојање сметње да се извршна исправа реализује у наведеном делу, без улажења у оцену чијом кривицом је до тога дошло, по мишљењу Суда, чини оправданим покретање механизма за принудно извршење. Извршном суду у овој врсти извршног поступка стоје на располагању значајна овлашћења чија је сврха да се омогући одржавање личних односа у складу са извршном исправом. Поред новчаног кажњавања извршног дужника, које у околностима конкретног случаја вероватно не би било нужно, мада се и пасивно држање извршног дужника, у одређеним околностима, може сматрати спречавањем извршења, Закон о извршењу и обезбеђењу предвиђа још и заказивање рочишта, ако је то у најбољем интересу детета, позивање школе, породичног саветовалишта или друге специјализоване установе за посредовање у породичним односима. С друге стране, у овој врсти извршног поступка неизоставно је и учешће органа старатељства, као помоћног органа који пре извршења и у току самог извршења треба да пружи подршку на првом месту деци, настојећи да утиче на то да се принуда избегне или сведе на најмању могућу меру, као и да иста буде сврсисходна (видети Одлуку Уставног суда Уж-14395/2018 од 26. децембра 2019. године). Орган старатељства у овој врсти извршног поступка мора показати висок степен проактивности, са циљем да се остваривање контакта омогући, барем у контролисаним условима, док се не стекну услови да се ти контакти остварују на начин како је то одређено извршном исправом. У конкретном случају, суд је улогу органа старатељства ограничио само на давање мишљења о томе зашто се извршна исправа не реализује, не и како да се, упркос противљењу детета које је у узрасту у коме може слободно и непосредно изразити своје мишљење, а које је мајка (извршни дужник) непосредно након доношења извршне исправе преселила у Нови Сад из Бора, где је оно живело од рођења и где још увек живи његов отац, омогући континуитет у одржавању личних односа са родитељем са којим не живи, посебно ако се узме у обзир изјашњење детета да је спремно да се са подносиоцем уставне жалбе виђа у Новом Саду.

Уставни суд има у виду да је првостепени суд, по налогу Вишег суда у Новом Саду, одржао рочиште, у смислу члана 371. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу, на коме су саслушане странке у поступку. Извођење овог

доказа такође је имало за циљ да се утврде околности због којих се извршна исправа не реализује у наведеном делу. Будући да су искази странака само потврдили чињеницу да се лични односи између подносиоца уставне жалбе и детета не одржавају на начин као је то утврђено извршном исправом, Уставни суд сматра да је то био додатни разлог да извршни суд прибегне законским овлашћењима која му у овој врсти поступка стоје на располагању, као и да од органа старатељства захтева проактиван приступ како би се омогућило одржавање личних односа у складу са извршном исправом или на неки други начин, укључујући и остваривање контакта у контролисаним условима. Међутим, списи предмета су, након поменутог рочишта, поново прослеђени Вишем суду у Новом Саду, који је закључио да нису испуњени услови да се предложено извршење дозволи, те је поступак правноснажно обустављен.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је утврдио да су оспореним решењем Вишег суда у Новом Саду Гжи. 443/21 од 15. септембра 2021. године подносиоцу уставне жалбе повређена права родитеља из члана 65. Устава, па је, сагласно члану 89. 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), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд сматра да су последице утврђене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем оспореног решења и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о жалби извршног дужника изјављеној против решења о извршењу Основног суда у Новом Саду И. 122/21 од 9. јуна 2021. године, због чега је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Одлучујући о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, утврђивање повреде права из члана 65. Устава довољна мера да се постигне адекватна и правична сатисфакција. При томе, Уставни суд има у виду да је претходно одредио да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем оспореног другостепеног решења. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, одбио захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-15000/2021 од 21. априла 2022. године

**Није повређено право на слободу изражавања,  
из члана 46. Устава  
(привредни спор – ради накнаде штете)**

Да ли се решењем о изрицању новчане казне пуномоћнику странке у привредном спору због увреде суда и поступајућег судије ограничава право на слободу изражавања

Оспореним решењем Привредног апелационог суда јесте дошло до ограничења слободе изражавања подносиоца, имајући у виду да му је од стране парничног суда изречена новчана казна због навода из поднеска, али одговор на питање да ли таква врста ограничења представља повреду слободе изражавања зависи од испуњености три релевантна услова у оваквој врсти уставносудског поступка – постојања законитости, легитимног циља и неопходности ограничења у демократском друштву.

Уставни суд сматра да је у конкретном случају испуњен услов постојања законитости, јер је оспорено решење донето на основу одредаба члана 186. Закона о парничном поступку, које су довољно јасне, одређене и предвидиве, те је ограничење слободе изражавања подносиоца уставне жалбе у конкретном случају било у складу са законом. На такав закључак не утиче одредба члана 33. Закона о адвокатури, којом је прописано да адвокат не може бити позван на кривичну или прекршајну одговорност за правно мишљење изнето у поступку пружања правне помоћи пред судом или другим органом, јер у конкретном случају против подносиоца није покренут прекршајни, нити кривични поступак због правног мишљења изнетог у току поступка, већ му је изречена новчана казна у парничном поступку са циљем обезбеђивања процесне дисциплине учесника у поступку, а поводом увреда које су изнете на рачун поступајућег судије.

Испитујући услов постојања легитимног циља за ограничење слободе изражавања подносиоца, Уставни суд указује на то да из садржине оспореног решења произлази да је до ограничења дошло ради заштите угледа поступајућег судије и очувања ауторитета суда, а што је у складу са одредбом члана 46. став 2. Устава.

Суд сматра да су разлози који су наведени у првостепеном решењу о новчаном кажњавању подносиоца и оспореном другостепеном решењу релевантни и довољни да оправдају ограничење права подносиоца на слободу изражавања, с обзиром на то да су детаљно описани наводи подносиоца који су оцењени за увредљиве, при чему је од посебног значаја оцена другостепеног суда да се наводи подносиоца односе на личне околности, односно биографију судије, те да такво поступање објективно представља увредљиво изражавање о том судији. Према оцени Уставног суда, одлуке судова о ограничењу слободе изражавања подносиоца и висина новчане казне засновани су на релевантним и довољним разлозима који су сагледани и у светлу предмета у целини, укључујући садржај навода који се подносиоцу/адвокату стављају на терет, као и контекст у коме је тај садржај дат. Како је приликом оцене пропорционалности потребно узети у обзир и природу и озбиљност изречене казне, Уставни суд је у наведеном смислу, полазећи од праксе Европског суда за људска права, оценио да је новчана казна од 35.000 динара, која је изречена подносиоцу уставне жалбе због увреда на рачун судије првостепеног суда, пропорционална, односно да је иста била неопходна ради заштите легитимног интереса у конкретном случају. Штавише, Уставни суд указује да је чланом 186. став 1. Закона о парничном поступку, на основу кога је подносиоцу изречена

казна, запрећена новчана казна у распону од 10.000 до 150.000 динара, што значи да је подносиоцу изречена новчана казна у износу који је знатно ближи законском минимуму.

Приликом оцене да је спорна мера била неопходна ради заштите легитимног интереса (заштита угледа поступајућег судије и очување ауторитета суда), Уставни суд је, у складу са цитираном праксом ЕСЉП, имао у виду и чињеницу да је подносилац уставне жалбе, у својству пуномоћника тужиоца, предметне коментаре изнео у оквиру самог парничног поступка, односно да исти нису објављени у јавности. Међутим, имајући у виду све околности случаја, а посебно озбиљност спорних коментара који су од стране поступајућег суда оцењени за увредљиве, као и чињеницу да је подносиоцу изречена блага новчана казна, и то од стране поступајућег парничног суда, а у циљу обезбеђивања процесне дисциплине странака, при чему против подносиоца није вођен посебан прекршајни или кривични поступак, Уставни суд је оценио да је предметно ограничење слободе изражавања подносиоца било неопходно ради заштите означеног легитимног интереса.

Имајући све наведено у виду, Уставни суд је оценио да су неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да му је оспореним решењем Привредног апелационог суда повређена слобода изражавања из члана 46. Устава, па је одбио уставну жалбу као неосновану у овом делу.-

У вези тврдње да је неправично то што је судија првостепеног суда судио у „сопственој ствари“ приликом доношења решења о новчаном кажњавању, Уставни суд указује да је подносилац имао право да изјави жалбу против предметног решења, што је и учинио, те да је оспореним решењем Привредног апелационог суда, који је поступао у трочланом судијском већу, одлучено о основаности његових жалбених навода, а у погледу позивања на праксу ЕСЉП, констатовано је да се цитиране пресуде тичу другачије чињеничне и правне ситуације, те се стога не могу применити на овај предмет, па је стога у овим деловима уставна жалба одбачена, због недостатка претпоставки за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. Б. изјављена против решења Привредног апелационог суда Пж. 3203/18 од 11. јула 2018. године због повреде слободе изражавања, из члана 46. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Б. из Београда је, 30. августа 2018. године, Уставном суду изјавио уставну жалбу против решења Привредног апелационог суда Пж. 3203/18 од 11. јула 2018. године, због повреде права на правично суђење из члана 32.

став 1. Устава Републике Србије и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), као и слободе изражавања из члана 46. Устава и члана 10. Европске конвенције. Наводе подносиоца о повреди означених права из Европске конвенције Уставни суд је ценио у односу на садржински готово идентичне одредбе члана 32. став 1. и члана 46. Устава.

Подносилац у уставној жалби истиче: да је због незаконитог и намерног одуговлачења поступка пред Привредним судом у Београду подносилац уставне жалбе, у својству пуномоћника тужиоца, предао поступајућем суду поднесак којим је изнео критике поводом поступања судије; да је поступајући судија потом донео решење о кажњавању подносиоца, образлажући да је поднеском он као судија врећан; да је другостепени суд најпре укинуо поменуто решење, те да је по доношењу другог по реду решења о кажњавању, исто решење потврђено овде оспореним решењем Привредног апелационог суда; да је подносиоцу правноснажно изречена новчана казна у износу од 35.000 динара; да другостепени суд у оспореном решењу не даје суштинске разлоге и образложење зашто не прихвата жалбене наводе, већ стереотипно наводи да је у питању увреда судије; да другостепени суд није ценио наводе жалбе да је кажњавање адвоката за изјаве пред судом у надлежности Дисциплинског суда, као и да навод да је судија у суштини судио у сопственој ствари, а што је неправично; да подносиоцу прети затвор од 35 дана уколико не може да плати новчану казну, због чега предметни поступак заправо има пенални карактер, што је изричито искључено одредбом члана 33. Закона о адвокатури; да ништа што је написано у поднеску не омаловажава судију, већ осликава његова дела која пуномоћник оцењује као незаконита, „од закона одметнута, безобзирна, шиканозна“, те као „интелектуално фалсификовање“, одуговлачење поступка и одсуство воље да се ради; да околност да су наводи подносиоца код судије створили осећај омаловажавања није довољна; да ни изјава да је судија „изгледа олако изабран“ не представља омаловажавање са становишта општег схватања; да оцене и мишљења нису изнета у намери омаловажавања поступајућег судије; да је одредбом члана 33. Закона о адвокатури искључено прекршајно или кривично кажњавање адвоката за изнето мишљење пред судом или другим органом; да и међународне конвенције које обавезују Републику Србију спречавају гоњење и кажњавање адвоката за изговорене речи у судници (Основни принципи о улози адвоката усвојени на Осмом конгресу Уједињених нација о превенцији криминала и поступању према учиниоцима кривичних дела, одржаном од 27. августа до 7. септембра 1990. године у Хавани; Међународна конвенција о заштити права одбране од 26. јуна 1987. године); да је првостепени суд пропустио да примени одредбу члана 10. став 2. Европске конвенције; да оспорено решење представља мешање у право подносиоца уставне жалбе на слободу изражавања; да то мешање није било предвиђено законом, а нарочито да није било предвиђено довољно прецизним и предвидивим законским одредбама, имајући у виду да је одредбама чл. 186. и 190. Закона о парничном поступку прописано кажњавање физичког или правног лица, односно странке или другог учесника

у поступку, али да је чланом 33. Закона о адвокатури искључено прекршајно или кривично кажњавање адвоката за изражено мишљење пред судом; да је редован правни пут за дисциплиновање адвоката за изговорену или написану реч пред судом дисциплински поступак, који се иницира подношењем пријаве дисциплинском тужиоцу; да се у конкретном случају може применити пракса Европског суда за људска права у предметима *Лейојић иројив Србије* (број представке 13909/05, пресуда од 6. новембра 2007. године) и *Филијовић иројив Србије* (представка број 27935/05, пресуда од 20. новембра 2007. године); да подносилац уставне жалбе ниједном речју није задирао у околности приватног живота судије; да мешање суда у слободу изражавања подносиоца није било неопходно у демократском друштву; да је другостепени суд потпуно произвољно применио материјално право.

Подносилац уставне жалбе је тражио да Уставни суд утврди да му је оспореним решењем повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), као и слобода изражавања из члана 46. Устава и члана 10. став 2. Европске конвенције, да се оспорено решење поништи и да Уставни суд одреди да другостепени суд донесе нову одлуку о жалби.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из навода уставне жалбе и увидом у списе предмета Привредног суда у Београду П. 4350/16, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у конкретном уставносудском предмету:

Пред Привредним судом у Београду у предмету П. 4350/16 вођен је парнични поступак по тужби „L.“ а.д. Стара Пазова против туженог „K.“ д.о.о. Београд, ради накнаде штете. Тужиоца је у наведеном поступку заступао адвокат Д. Б. из Београда, овде подносилац уставне жалбе.

У поднеску од 23. децембра 2016. године означеном као „Примедбе на руковођење рочиштем и управљање предметом“, а који је упућен поступајућем судији у предметном парничном поступку, подносилац уставне жалбе је изнео примедбе на руковођење рочиштем и управљање тим парничним поступком, тако што је, између осталог, навео следеће:

„Припремно рочиште у овој парници заказали сте први пут за 1. новембар 2016. године.



По приступу на то рочиште, уручили сте ми поднесак који је супротна страна пред рочиште предала и Ви сте иницирали да се рочиште одложи због тог поднеска, упркос правилу ЗПП-а да се о неблаговремено поднетим поднесцима (15 дана) не расправља, нити изјашњава на том рочишту.

Потом сте ми предочили да Вас не „затрпавам“ опширним поднесцима, јер нисте ни овај последњи стигли да прочитате.

Наредно рочиште сте заказали за 52 дана и то за дан 22. децембар 2016. године.

Два дана пред то рочиште предао сам припремни поднесак у којем сам ставио оно што ћу у усменој речи, у складу са обавезом прописаном ЗПП-ом на припремном рочишту да констатујем и предложим.

Предочавање колеге који ме је мењао да није реч о поднеску са чињеничним наводима већ о поднеску који служи суду ради економичности поступка и који ће од стране тужиоца свакако бити прочитан ... грубо сте игнорисали и потом још грубље, а надасве незаконито, одбили сте његов предлог да се припремно рочиште одржи и образложење зашто се мора одржати, унесете у записник, а на његово инсистирање да то учините изговорили сте: „Нећете Ви да диктирате записник ...“.

Наредно рочиште заказали сте за 2. фебруар 2017. године, за 41 дан...

Имајући све виђено у виду, пошто сам мало дуже у судницама широм Србије, слободан сам, а свакако и дужан предочити Вам.

Суд, особито Привредни суд у Београду који баштини традицију Округног привредног суда у Београду (чије судије су биле правничке громаде и личности од стварног ауторитета) није приватна институција ниједног појединца, па ни Ваша, иако то споља по Вашем опхођењу према, изгледа олако повереној функцији судије, тако наликује.

Вама се не ради, не поступа Вам се у овом предмету (или је по среди нешто још горе) па сте незаконито одложили припремно рочиште, чиме поступак намерно и без оправданих разлога Ви одуговлачите. Ви се не обазирете ни на чињеницу да је тужилац компанија страног капитала и да је вредност предмета спора преко 500.000 евра ... То само указује на Вашу безобзирност и упорност у намери да истрајете у свом науму, и то да се странке поравнају како Ви не бисте радили.

Даље, на рочишту суд општи са странкама и решењима управља поступком тако што све битне изјаве странака и предлоге, као и своје констатације уноси у записник ... Супротно, поред правног и фактичког насиља, представља и злоупотребу судијске функције, али и интелектуално фалсификовање, јер у записник уносите неистиниту садржину ...

Уместо да сада (са странком):

- поднесем иницијативу за Ваше разрешење;
- поднесем притужбу Високом савету судства који тек треба да одлучи о Вашем избору на сталну судијску функцију;
- о свему обавестимо управе друштвених организација којима је по слову члана 5. став 1. Устава зајамчена и призната улога у демократском

обликовању политичке воље грађана, а како би се осигурало да случајно неким путевима политика опет не обезбеди избор оних које треба разрешити; ми, за сада, само захтевамо да своје поступање ускладите са Законом о парничном поступку и са Законом о судијама и Законом о уређењу судова...

У супротном, даље одуговлачење поступка, кршење права странака и других учесника у поступку, њихово шиканирање у судници, интелектуално фалсификовање и слично од закона одметнуто понашање, сматраћемо рецидивима неких прошлих времена у Привредном суду у Београду, када се радило како се радило и када се прошло како се прошло ...“.

Решењем Привредног суда у Београду П. 4350/16 од 29. децембра 2016. године пуномоћник тужиоца, овде подносилац уставне жалбе, кажњен је новчаном казном у износу од 35.000 динара, на основу одредбе члана 186. став 1. Закона о парничном поступку, због садржине поднеска од 23. децембра 2016. године.

Решењем Привредног апелационог суда Пж. 625/17 од 5. априла 2018. године укинута је решење Привредног суда у Београду П. 4350/16 од 29. децембра 2016. године и предмет је враћен првостепеном суду на наставак поступка.

Решењем Привредног суда у Београду П. 4350/16 од 16. априла 2018. године пуномоћник тужиоца, овде подносилац уставне жалбе, кажњен је новчаном казном у износу од 35.000 динара, на основу одредбе члана 186. став 1. Закона о парничном поступку, јер је утврђено да је у поднеску од 23. децембра 2016. године на најгрубљи начин вређао судију. У првостепеном решењу је, поред осталог, детаљно констатована садржина спорног поднеска, којим се, према оцени првостепеног суда, вређа суд и судија, да су објективно у питању „тешке увреде“ за које је подносилац кажњен новчаном казном у износу до 35.000,00 динара, при чему суд овај износ сматра минималним за оно што је изречено у предметном поднеску, као и због чињенице да адвокат који је написао предметни поднесак није ни био присутан на рочишту од 22. децембра 2016. године.

Оспореним решењем Привредног апелационог суда Пж. 3203/18 од 11. јула 2018. године одбијена је као неоснована жалба пуномоћника тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе и потврђено је првостепено решење Привредног суда у Београду П. 4350/16 од 16. априла 2018. године. У оспореном решењу је наведено да из одредбе члана 186. Закона о парничном поступку произлази да је на суду дискреционо овлашћење да у сваком конкретном случају цени да ли неко вређа суд, странку или другог учесника у поступку, те да суд може казнити сваког ко изнесе увреде, па и пуномоћника парничне странке. Даље је наведено да су неосновани наводи у жалби да суд није могао донети решење као у изреци, јер је подносилац као пуномоћник користио своје законско право сходно слободном изражавању мишљења у складу са Европском конвенцијом. Истакнуто је и да је неоснована жалбена аргументација да наводи у поднеску нису увреде, већ аргументоване чињенице, с обзиром на то да, према оцени суда, наводи који се односе на личне околности, односно биографију судија, објективно представљају увредљиво

изражавање о том судији. У образложењу оспореног другостепеног решења је истакнуто да није спорно да свака странка има право да за заштиту својих права користи законска средства, приговоре, предлоге за изузеће и жалбе на решења и пресуде, али не и да омаловажава и вређа судију и да на увредљив начин износи чињенице које се односе на поступање. У оспореном другостепеном решењу је наведено и да се слобода мишљења и изражавања из члана 46. Устава може законом ограничити ако је то неопходно ради заштите права и угледа других и чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије, а да са друге стране суд мора да остварује своју улогу са интегритетом, достојанством и части и у обавези је да штити достојанство суда. Стога је другостепени суд нашао да је побијано решење донето на основу правилне примене члана 186. став 1. Закона о парничном поступку, те да је новчана казна примерено одмерена. Оспорено другостепено решење достављено је подносиоцу уставне жалбе 31. јула 2018. године.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава се јемчи сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега. Одредбама члана 46. Устава је утврђено: да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (став 1.); да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (став 2.).

Одредбама члана 186. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/2013-Одлука УС, 74/13-Одлука УС и 55/14) прописано је: да ће суд у току поступка да казни новчаном казном од 10.000 до 150.000 динара физичко, односно 30.000 до 1.000.000 динара правно лице, које у поднеску вређа суд, странку или другог учесника у поступку (став 1.); да ће се новчаном казном из става 1. овог члана казнити и странка и други учесници у поступку који своја процесна овлашћења користе противно циљу због кога су прописана (став 2.). Одредбама члана 190. Закона о парничном поступку прописано је: да се у решењу о кажњавању из чл. 186, 188. и 189. овог закона одређује рок за уплату новчане казне (став 1.); да се на извршење новчане казне из става 1. овог члана сходно примењују одредбе закона који уређује извршење кривичних санкција (став 2.).

Одредбом члана 33. Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12-Одлука УС) прописано је да адвокат не може бити позван на кривичну или прекршајну одговорност за правно мишљење изнето у поступку пружања правне помоћи пред судом или другим органом. Одредбама члана 75. Закона о адвокатури прописано је: да су адвокати и адвокатски приправници одговорни за стручно и савесно бављење адвокатуром и чување њеног угледа (став 1.); да адвокати и адвокатски приправници дисциплински

одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре, које се уређују Статутом Адвокатске коморе Србије (став 2.). Одредбом члана 76. став 1. Закона о адвокатури прописано је да дисциплински поступак покрећу и воде дисциплински органи надлежне адвокатске коморе, односно Адвокатске коморе Србије.

5. Оцењујући основаност уставне жалбе у погледу истакнуте повреде слободе изражавања из члана 46. Устава и члана 10. Европске конвенције, Уставни суд најпре констатује да подносилац сматра да оспорено решење, којим му је правноснажно изречена новчана казна у износу од 35.000 динара због увреде суда и поступајућег судије, представља ограничење слободе изражавања које није било предвиђено законом и које није било неопходно у демократском друштву, те да другостепени суд у оспореном решењу није дао суштинске разлоге и образложење зашто не прихвата жалбене наводе.

Имајући у виду наведене тврдње подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли је дошло до ограничења слободе изражавања, као и да ли је та слобода ограничена супротно одредби члана 46. став 2. Устава. Уставни суд је и у овом предмету пошао од тога да се чланом 46. Устава не јемчи апсолутна слобода изражавања, јер се слобода изражавања може ограничити под следећим условима: 1) да је такво ограничење прописано законом; 2) да је сврха и легитимни циљ ограничења, између осталог, заштита права и угледа других и чување ауторитета и непристрасности суда; 3) да је ова слобода ограничена у оном обиму који је неопходан да се сврха ограничења задовољи у демократском друштву, односно да је ограничење пропорционално и да су разлози које су навели судови у вези ограничења релевантни и довољни.

Уставни суд указује на свој став да слобода изражавања из члана 46. став 1. Устава у демократском друштву представља право да се неометано од било кога изражавају мишљења, информације и идеје, без обзира на садржину и њихово дејство (независно од тога да ли информација представља чињенични, вредносни или мешовити суд, да ли је информација политичка, образовна, информативна, са научном, уметничком или неком другом вредношћу), а да при томе слобода изражавања може обухватати и одређен степен претеривања или чак провоцирања. Уставни суд даље констатује да се према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), слобода изражавања, која је заштићена чланом 10. Европске конвенције, примењује не само на информације или идеје које се повољно прихватају или се сматрају неувредљивим или индиферентним, већ и на оне информације које вређају, шокирају или узнемиравају државу или неки део популације. Међутим, овај члан не јамчи потпуно неограничену слободу изражавања, јер уживање те слободе носи са собом „дужности и одговорности“ (видети пресуду ЕСЉП у предмету *Жуић и ројив Хрвајске*, број представке 3688/08, од 31. маја 2011. године, став 41.).

Уставни суд указује и на то да се према пракси ЕСЉП слобода изражавања јемчи и адвокатима, који свакако имају право да коментаришу спровођење правде, с тим да њихова критика не сме да пређе одређене границе (видети пресуду ЕСЉП у предмету *Nikula и ројив Финске*, број представке

31611/96, од 21. марта 2002. године, став 46. и одлуку у предмету *Wingerter ĩроїиџ Немачке*, број представке 43718/98, од 21. марта 2002. године). Питање слободе изражавања адвоката везано је за независност адвокатске професије, која је кључна за ефикасно функционисање правичног управљања правдом. Само у изузетним случајевима ограничење слободе изражавања браниоца/пуномоћника – чак и путем благе кривичне санкције – може бити прихваћено као неопходно у демократском друштву (видети пресуде ЕСЉП у предметима *Morice ĩроїиџ Француске*, број представке 29369/10, од 23. априла 2015. године, став 135. и *Nikula ĩроїиџ Финске*, став 55.).

Такође, Уставни суд указује и на то да треба направити разлику у зависности од тога да ли се адвокат изражава у судници или негде другде. Што се тиче „понашања у судници“, будући да слобода изражавања адвоката може довести до питања права његовог клијента на правично суђење, принцип правичности, стога, иде у корист слободне, па чак и грубље размене правних аргумената између странака. Адвокати имају дужност да „ревностно бране интересе својих клијената“, што значи да понекад морају да одлуче да ли треба да приговоре или да се жале на поступање суда (видети пресуде ЕСЉП у цитираним предметима *Morice ĩроїиџ Француске*, ст. 136. и 137. и *Рагодуљац ĩроїиџ Хрвајске*, број представке 51000/11, од 28. јуна 2016. године, став 61). Међутим, Уставни суд наглашава да слобода изражавања у судници није неограничена, те су одређени интереси, као што је ауторитет судства, довољно битни да би се могло оправдати ограничење ове слободе (видети пресуду ЕСЉП у цитираном предмету *Рагодуљац ĩроїиџ Хрвајске*, став 58.).

Са друге стране, рад судова, који су гарант правде и који имају фундаменталну улогу у правној држави, мора да ужива поверење јавности, те их треба заштитити од неоснованих напада. Уставни суд констатује да, као и све друге јавне институције, ни судови немају имунитет у погледу критика и преиспитивања, а ограничење прихватљиве критике је шире у односу на судије које обављају службену дужност него у односу на обичне грађане, при чему се мора направити јасна разлика између критике и увреде. С тим у вези, Уставни суд наглашава да, ако је једина намера било ког облика изражавања адвоката, увреда суда или чланова тог суда, изрицање одговарајуће/адекватне казне, у принципу, не би представљало повреду члана 10. став 2. Европске конвенције и члана 46. Устава (видети пресуде ЕСЉП у предметима *Skalka ĩроїиџ Пољске*, број представке 43425/98, од 27. маја 2003. године, став 34. и *Рагодуљац ĩроїиџ Хрвајске*, број представке 51000/11, од 28. јуна 2016. године, став 59.).

Уставни суд даље констатује да је ЕСЉП у својој пракси истицао да је спорно ограничење слободе изражавања адвоката потребно сагледати у светлу предмета у целини, укључујући садржај навода који се адвокату стављају на терет и контекст у коме су исти истакнути. Конкретно, потребно је утврдити да ли је мешање у питању било „пропорционално легитимним циљевима којима се тежило“ и да ли су разлози које су национални органи навели да би га оправдали „релевантни и довољни“. Чинећи то, Уставни суд

мора да се увери да су поступајући судови применили стандарде који су у складу са принципима садржаним у члану 46. Устава и члану 10. Европске конвенције и, штавише, да су оцену засновали на прихватљивој процени релевантних чињеница (видети наведене пресуде ЕСЉП у предметима *Nikula* *iproтив Финске*, став 44, *Skalka* *iproтив Пољске*, став 38. и *Рагобуљац* *iproтив Хрватске*, став 57.).

Примењујући све напред наведено на конкретан случај, а полазећи пре свега од одредби члана 46. Устава, Уставни суд је најпре утврдио да је оспореним решењем Привредног апелационог суда Пж. 3203/18 од 11. јула 2018. године неспорно дошло до ограничења слободе изражавања подносиоца, имајући у виду да је подносиоцу од стране парничног суда изречена новчана казна због навода из поднеска од 23. децембра 2016. године. Одговор на питање да ли таква врста ограничења представља повреду слободе изражавања зависи од испуњености горе наведених услова – постојања законитости, легитимног циља и неопходности ограничења у демократском друштву.

Насупрот ставу подносиоца уставне жалбе, Уставни суд сматра да је у конкретном случају испуњен услов постојања законитости (услов прописан законом), јер је оспорено решење донето на основу одредаба члана 186. Закона о парничном поступку, које су, по оцени Уставног суда, довољно јасне, одређене и предвидљиве. Наиме, наведеним законским одредбама је недвосмислено прописано овлашћење суда да новчано казни физичко или правно лице које у поднеску вређа суд, странку или другог учесника у поступку, као и странку или другог учесника у поступку који своја процесна овлашћења користи противно циљу због кога су прописана, при чему је неспорно да је адвокат физичко лице и учесник у поступку, што значи да спада у круг лица којима може бити изречена новчана казна у складу са цитираним одредбама Закона о парничном поступку.

Према оцени Уставног суда, на наведени закључак о испуњености услова законитости не утиче ни одредба члана 33. Закона о адвокатури, којом је прописано да адвокат не може бити позван на кривичну или прекршајну одговорност за правно мишљење изнето у поступку пружања правне помоћи пред судом или другим органом. Ово из разлога што у конкретном случају против подносиоца није покренут прекршајни, нити кривични поступак због правног мишљења изнетог у току поступка, већ му је изречена новчана казна у парничном поступку са циљем обезбеђивања процесне дисциплине учесника у поступку, а поводом увреда које су изнете на рачун поступајућег судије. Уставни суд је стога оценио да предметно решење није донето противно наведеној одредби Закона о адвокатури.

У погледу навода подносиоца да је редован правни пут за дисциплиновање адвоката за изговорену или написану реч пред судом дисциплински поступак, Уставни суд констатује да је одредбама чл. 75. и 76. Закона о адвокатури прописано да адвокати дисциплински одговарају за лакше и теже повреде дужности и угледа адвокатуре, које се уређују Статутом Адвокатске коморе Србије, те да дисциплински поступак покрећу и воде дисциплински органи надлежне адвокатске коморе, односно Адвокатске

коморе Србије. Уставни суд, међутим, наглашава да је наведеним одредбама установљена одговорност адвоката за повреде дужности и угледа адвокатуре, те да исте не утичу на право и дужност парничног суда да управља процесном дисциплином и да, на основу дискреционог овлашћења, изриче новчане казне учесницима у поступку, а све у складу са одредбама члана 186. Закона о парничном поступку.

Имајући наведено у виду, а посебно закључак да је оспорено решење донето на основу одредаба члана 186. Закона о парничном поступку, које су, према оцени Уставног суда, довољно јасне, одређене и предвидљиве, Уставни суд је оценио да је ограничење слободе изражавања подносиоца уставне жалбе у конкретном случају било у складу са законом.

Испитујући услов постојања легитимног циља за ограничење слободе изражавања подносиоца, Уставни суд указује на то да из садржине оспореног решења недвосмислено произлази да је до ограничења дошло ради заштите угледа поступајућег судије и ради очувања ауторитета суда, а што је у складу са одредбом члана 46. став 2. Устава.

Уставни суд даље констатује да је његов задатак да утврди да ли је предметно ограничење слободе изражавања било пропорционално легитимном циљу чијем се постизању тежило, односно да ли је било неопходно у демократском друштву, те да ли су разлози који су наведени у оспореном решењу, у циљу оправдања предметног ограничења, били релевантни и довољни, при чему је овај услов неопходно сагледати у светлу предмета у целини, укључујући садржај навода који се адвокату стављају на терет и контекст у коме су исти истакнути.

С тим у вези, Уставни суд констатује да је у првостепеном решењу које је потврђено овде оспореним решењем, утврђено да је подносилац уставне жалбе, адвокат, у поднеску од 23. децембра 2016. године, у својству пуномоћника тужиоца, грубо вређао поступајућег судију, тако што је, између осталог, навео „да је судија безобзиран и да му је функција олако поверена“, те да „сумња да је овде посреди нешто још горе, а не само нерад и одуговлачење поступка“. У првостепеном решењу је констатовано и да је подносилац у свом поднеску навео „да је судија извршио више тежих дисциплинских преступа који представљају разлог за разрешење, али да он за сада неће подносити иницијативу за разрешење судије, нити притужбу Високом савету судства који тек треба да одлучи о избору судије на сталну судијску функцију, нити ће користећи лични и пословни ауторитет обавестити друштвене организације да осигура да политика не обезбеди избор оних које треба разрешити“. Уставни суд даље констатује да је у оспореном другостепеном решењу оцењено да је неоснована жалбена аргументација подносиоца да наводи у његовом поднеску нису увреде, већ аргументоване чињенице, јер, према оцени другостепеног суда, наводи који се односе на личне околности, односно биографију судија, објективно представљају увредљиво изражавање о том судији, из ког разлога је другостепени суд закључио да је првостепено решење донето на основу правилне примене члана 186. став 1. Закона о парничном поступку, као и да је новчана казна примерено одмерена.

Полазећи од изложеног, Уставни суд сматра да су разлози који су наведени у првостепеном решењу о новчаном кажњавању подносиоца и оспореном другостепеном решењу релевантни и довољни да оправдају ограничење права подносиоца на слободу изражавања, с обзиром на то да су детаљно описани наводи подносиоца који су оцењени за увредљиве, при чему је од посебног значаја оцена другостепеног суда да се наводи подносиоца односе на личне околности, односно биографију судије, те да такво поступање објективно представља увредљиво изражавање о том судији. Према оцени Уставног суда, одлуке судова о ограничењу слободе изражавања подносиоца и висина новчане казне засновани су на релевантним и довољним разлозима који су сагледани и у светлу предмета у целини, укључујући садржај навода који се подносиоцу/адвокату стављају на терет, као и контекст у коме је тај садржај дат.

Оваква оцена Уставног суда је заснована и на пракси ЕСЉП који, поред осталог, сматра да је потребно разликовати критику изречену на рачун носиоца правосудних функција која је стриктно ограничена на поступање у конкретном предмету, од ситуације када се критика односи на опште професионалне и друге квалитете носиоца правосудних функција (видети цитирану пресуду у предмету *Nikula йрошив Финске*, став 51.).

Уставни суд наглашава да је оспорено другостепено решење управо засновано на оцени да се наводи подносиоца из спорног поднеска односе на личне околности, односно биографију судије, те да такво поступање објективно представља увредљиво изражавање о том судији. Уставни суд, у наведеном смислу, посебно указује на наводе подносиоца „да је судија безобзиран“ и „да му је функција олако поверена“, а који, према оцени овог суда, представљају коментаре опште и личне природе који нису ограничени на поступање судије у конкретном парничном поступку.

Уставни суд, затим, указује да је имао у виду целокупан контекст навода подносиоца истакнутих у поднеску од 23. децембра 2016. године, односно чињеницу да је разлог упућивања поднеска био његово незадовољство начином на који је судија руководио конкретним поступком (заказивање и одлагање заказаних рочишта), те да је у истом, поред спорних навода који су оцењени за увредљиве, изнео и конкретне критике на рад поступајућег судије у конкретном предмету. Међутим, Уставни суд је становишта да наведено не може оправдати изрицање више спорних изјава које су од стране поступајућег суда оцењене за увредљиве, од којих су неке опште и личне природе и не односе се на руковођење конкретним парничним поступком. Штавише, Уставни суд констатује да је подносилац уставне жалбе у конкретном случају могао да изнесе критику и укаже на евентуалне пропусте у раду поступајућег судије без употребе увредљивих коментара, као што су наводи „да је судија безобзиран“ и „да му је функција олако поверена“ (видети пресуду у предмету *Kincses йрошив Мађарске* (број представке 66232/10, пресуда од 27. јануара 2015. године, став 40.).

Надаље, Уставни суд још једном указује на то да судове треба заштитити од неоснованих напада, те да ако је једина намера било ког облика изражавања



увреда суда или чланова тог суда, одговарајућа казна, у принципу, не представља повреду слободе изражавања из члана 46. Устава и члана 10. став 2. Европске конвенције (видети цитирану пресуду ЕСЉП у предмету *Skalka ĳroĳiv Пољске*, став 34.). Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да су у оспореном решењу детаљно цитирани наводи подносиоца који су оцењени за увредљиве, при чему Уставни суд посебно указује на наводе подносиоца „да је судија безобзиран“ и „да му је функција олако поверена“, из којих јасно произлази да је главна намера истих била омаловажавање поступајућег судије, при чему је подносилац у конкретном случају могао да изнесе критику и укаже на евентуалне пропусте у раду поступајућег судије у вези конкретног предмета без употребе увредљивих коментара.

Уставни суд даље наглашава и да је ЕСЉП указао на то да је дужност судова и председавајућег судије да руководе поступком на такав начин да обезбеде правилно понашање странака и пре свега правичност суђења – уместо да у посебном поступку испитују прикладност изјава странке у судници. С тим у вези, Уставни суд констатује да у конкретном случају против подносиоца уставне жалбе, поводом спорних коментара, није вођен посебан кривични или прекршајни поступак, већ да је подносиоцу новчана казна изречена у самом парничном поступку, а у оквиру овлашћења и обавезе поступајућег судије да руководи поступком и обезбеди процесну дисциплину, чиме је испуњен наведени стандард из пресуде *Nikula ĳroĳiv Финске*.

Коначно, Уставни суд констатује да је приликом оцене пропорционалности, потребно узети у обзир и природу и озбиљност изречене казне (видети цитиране пресуде ЕСЉП у предметима *Skalka ĳroĳiv Пољске*, став 38. и *Рагодуљац ĳroĳив Хрватске*, став 57.). Уставни суд је у наведеном смислу, полазећи од праксе ЕСЉП, оценио да је новчана казна од 35.000 динара, која је изречена подносиоцу уставне жалбе због изречених увреда на рачун судије првостепеног суда, пропорционална, односно да је иста била неопходна ради заштите легитимног интереса у конкретном случају. Штавише, Уставни суд указује да је чланом 186. став 1. Закона о парничном поступку, на основу кога је подносиоцу изречена казна, забрањена новчана казна у распону од 10.000 до 150.000 динара, што значи да је подносиоцу изречена новчана казна у износу који је знатно ближи законском минимуму. У погледу навода подносиоца да изречена казна има пенални карактер, јер се иста може заменити казном затвора у трајању од 35 дана, Уставни суд истиче да предметна чињеница не утиче битно на наведени закључак о пропорционалности изречене мере, имајући у виду да наведена околност да ли ће изречена новчана казна бити замењена казном затвора зависи искључиво од понашања подносиоца, односно од чињенице да ли ће подносилац казну платити у одређеном року.

Приликом оцене да је спорна мера (новчана казна у износу од 35.000 динара) била неопходна ради заштите легитимног интереса (заштита угледа поступајућег судије и очување ауторитета суда), Уставни суд је, у складу са цитираном праксом ЕСЉП, имао у виду и чињеницу да је подносилац

уставне жалбе, у својству пуномоћника тужиоца, предметне коментаре изнео у оквиру самог парничног поступка, односно да исти нису објављени у јавности. Међутим, имајући у виду све околности случаја, а посебно озбиљност спорних коментара који су од стране поступајућег суда оцењени за увредљиве, као и чињеницу да је подносиоцу изречена блага новчана казна, и то од стране поступајућег парничног суда, а у циљу обезбеђивања процесне дисциплине странака, при чему против подносиоца није вођен посебан прекршајни или кривични поступак, Уставни суд је оценио да је предметно ограничење слободе изражавања подносиоца било неопходно ради заштите означеног легитимног интереса.

Имајући све наведено у виду, Уставни суд је оценио да су неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да му је оспореним решењем Привредног апелационог суда Пж. 3203/18 од 11. јула 2018. године повређена слобода изражавања из члана 46. Устава. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. 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), одбио уставну жалбу као неосновану у овом делу, одлучујући као у првом делу изреке.-

6. Како је претходно испитао основаност навода подносиоца уставне жалбе са аспекта слободе изражавања из члана 46. Устава, Уставни суд је становишта да није неопходно посебно разматрати већину тврдњи подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење, која се суштински заснива на идентичној аргументацији.

У вези тврдње подносиоца да је неправично то што је судија првостепеног суда судио у сопственој ствари приликом доношења првостепеног решења о новчаном кажњавању, Уставни суд указује да је подносилац имао право да изјави жалбу против предметног решења, а што је и учинио, те да је овде оспореним решењем Привредног апелационог суда, који је поступио у трочланом судијском већу, одлучено о основаности жалбених навода подносиоца.

У погледу позивања подносиоца на праксу ЕСЉП у предметима *Лейо-јић Ђрошив Србије* (број представке 13909/05, пресуда од 6. новембра 2007. године) и *Филиповић Ђрошив Србије* (представка број 27935/05, пресуда од 20. новембра 2007. године), Уставни суд констатује да се цитиране пресуде тичу другачије чињеничне и правне ситуације, те да се стога не могу применити на конкретан предмет пред Уставним судом.

Имајући у виду напред изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, решавајући као у другом делу изреке, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Није повређено право на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – спор из породичних односа)

Надлежност домаћег суда у споровима са међународним елементом који се односе на поступање по захтеву за вршење родитељског права

Подносилац уставне жалбе, кроз тврдње о повреди означених уставних права, суштински указује на повреду права на приступ суду, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, јер је оспореним решењима Врховног касационог суда и Апелационог суда у Новом Саду тужба подносиоца уставне жалбе правноснажно одбачена због међународне ненадлежности домаћег суда да по њој поступа.

У оцени испуњености првог од наведених услова за дозвољеност ограничења права на приступ суду – да ли је ограничење било у складу са законом, Уставни суд најпре констатује да постоје прописи унутрашњег права и правила међународног права која предвиђају одређена ограничења права на приступ суду. Одредбама важећег Закона о парничном поступку, који се примењивао у конкретном случају, прописане су одређене процесне претпоставке од чијег постојања зависи допуштеност покретања парничног поступка, а међу којима је и међународна надлежност домаћег суда. У случају недостатка ове процесне претпоставке, суд има овлашћење да се огласи ненадлежним, укине спроведене радње и одбаци тужбу.

Домаћи прописи нису релевантни за оцену међународне надлежности суда Републике Србије када се ради о споровима са међународним елементом у којима је надлежност изричито одређена потврђеним међународним уговором, јер су потврђени међународни уговори део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују (члан 16. став 2. Устава). Конкретно, када је реч о вршењу родитељских права и дужности, као и заштити личности и имовине детета, Република Србија је ратификовала Конвенцију о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце, чија је примена у домаћем правном поретку започела 1. новембра 2016. године. Како је Република Аустрија конкурентна јурисдикција у предметној правној ствари, имајући у виду да Република Србија и Република Аустрија немају закључен билатерални уговор у наведеној правној области, Конвенција о надлежности је релевантан процесноправни извор за оцену међународне надлежности суда у конкретном случају. Према одредбама члана 5. Конвенције о надлежности, судски или управни органи државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште надлежни су да одреде мере за заштиту личности и имовине детета, с тим да ако дете заснује уобичајено боравиште у другој држави уговорници, надлежни су органи државе новог уобичајеног боравишта детета, осим у случајевима незаконитог одвођења или задржавања детета. Уобичајено боравиште, као тачка везивања за одређену јурисдикцију, није дефинисано Конвенцијом, због чега се мора посматрати као аутономан појам, чија се садржина

утврђује у сваком појединачном случају. Када је предметна правна ствар у питању, судови су из чињеница да је малолетно дете 2015. године, заједно са родитељима, а по њиховом договору, пресељено из Републике Србије (Сомбор) у Републику Аустрију (Беч), да тамо похађа вртић и да је процес адаптације добро прихватило, укључујући и савладавање немачког језика, извели поуздан и уставноправно прихватљив закључак да је уобичајено боравиште малолетног детета у Бечу, тако да су у конкретном случају били испуњени услови за примену члана 5. став 1. Конвенције приликом одређивања међународно надлежног суда.

Из изнетог следи да је ограничење права на приступ суду подносиоца уставне жалбе било „у складу са законом“, с обзиром на то да је правно-снажна одлука о међународној ненадлежности суда Републике Србије заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу и примени релевантних одредаба Конвенције о надлежности.

У одговору на питање да ли је поменуто ограничење тежило остварењу легитимног циља, полазећи од тога да је предмет конкретног спора било вршење родитељског права над малолетним дететом, а како Конвенција о надлежности као тачку везивања у тој врсти спора предвиђа уобичајено боравиште детета, Уставни суд сматра да је легитимни циљ конкретног ограничења недвосмислено била заштита детета у поступку у коме се одлучује о његовим правима и интересима. Прописивање међународне надлежности суда државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште легитимно је утолико што, по природи ствари, тај суд има најтешњу везу са дететом и најпотпунију процену интереса детета и његових потреба може извршити суд места у коме дете живи. Како је при томе поступање Апелационог и Врховног касационог суда било усмерено на постизање најбољег интереса малолетног детета, што, иначе, мора бити од примарног значаја у свим активностима које се тичу детета како је то предвиђено не само у Конвенцији о правима детета и Породичном закону, већ и у самој Конвенцији о надлежности, следи да је право на приступ суду подносиоца уставне жалбе ограничено због остварења тог легитимног циља и поштовања одредаба саме Конвенције о надлежности, као потврђеног међународног уговора који је део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује.

У погледу испуњености трећег услова за оправданост ограничења права на приступ суду, тј. да ли је у конкретном случају постојала неопходност у демократском друштву и сразмерност између акта мешања – средства које је искоришћено за ту сврху (одбацивање тужбе због међународне ненадлежности домаћег суда) и легитимног циља који је њиме постигнут, Уставни суд налази да у конкретном случају постоји пропорционални однос између искоришћеног средства и циља, односно да одлуком о међународној ненадлежности домаћег суда није прекршено начело пропорционалности, те да је ограничење права подносиоца уставне жалбе на приступ суду, у конкретном случају, било у складу са чланом 32. став 1. Устава и ставовима Европског суда за људска права, а из чега следи да оспореним решењима

подносиоцу уставне жалбе није повређено право на правично суђење, па је уставна жалба одбијена као неоснована.

Уставни суд је посебно одговорио на необразложене тврдње подносиоца о повреди права детета из члана 64. Устава, подсећајући да се на повреду права из члана 64. Устава може позвати само дете које сматра да су му та права повређена, односно родитељ као законски заступник детета, али не у своје име, а у односу на наводе о повреди родитељског права подржао закључак Врховног касационог суда из ревизијског решења – да се подносиоцу уставне жалбе оспореним одлукама не ускраћује остваривање и заштита родитељског права из члана 65. Устава, јер му тиме није онемогућено учешће у поступку пред аустријским судом у коме се одлучује о вршењу родитељског права.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. К. изјављена против решења Врховног касационог суда Рев. 2064/20 од 21. маја 2020. године и решења Апелационог суда у Новом Саду Гж2. 661/19 од 15. јануара 2020. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. К. из Сомбора је, 26. фебруара 2020. године, преко пуномоћника А. М. адвоката из Сомбора, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Апелационог суда у Новом Саду Гж2. 661/19 од 15. јануара 2020. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, права детета и права и дужности родитеља, зајемчених одредбама члана 32. став 1, чл. 64. и 65. Устава.

Поднеском од 27. августа 2020. године, насловљеним као „уставна жалба“, подносилац је оспорио и решење Врховног касационог суда Рев. 2064/20 од 21. маја 2020. године, истичући повреду истих Уставом зајемчених права. Наведени поднесак је заведен под бројем Уж-8580/2020. Уставни суд је, сагласно одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), ова два предмета спојио.

Како у уставној жалби, тако и у поднеску од 27. августа 2020. године, подносилац је права и дужности родитеља означио одредбом члана 66. Устава. Имајући у виду садржину његових навода, као и то да је право чија се повреда истиче у оба поднеска праћено називом „права и дужности родитеља“, Уставни суд констатује да је несумњиво реч о члану 65. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да се у Републици Србији, сагласно Породичном закону, истовремено са одлуком о разводу брака доноси и одлука о вршењу родитељског права; да с тим у вези, домаћи суд, у конкретном случају, јесте био надлежан да одлучи и о захтеву за вршење родитељског права, како по Закону о решавању сукоба закона са прописима других земаља, тако и у складу са Конвенцијом о надлежности, меродавном

праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце, јер су услови који су њоме прописани били кумулативно испуњени; да је закључак другостепеног и ревизијског суда да тужена није дала сагласност за надлежност суда Републике Србије у супротности са стањем у списима предмета; да је тужена у одговору на тужбу поставила захтев да се подносилац уставне жалбе обавезе на плаћање алиментације, а њен пуномоћник се на првом рочишту за главну расправу упустио у расправљање и пренео спремност тужене да се појави на расправи; да је тужена током поступка предлагала доказе и ни у једном од поднесака, укључујући и њене жалбе, није захтевала да се тужба одбаци због ненадлежности домаћег суда; да судови само констатују да је тужена поднела тужбу за вршење родитељског права у Републици Аустрији; да је од нарочите важности било успостављање сарадње између суда Републике Србије и суда Републике Аустрије, с обзиром на то да је домаћи суд већ у моменту подношења тужбе оценио да су испуњени услови за заснивање његове међународне надлежности, како по наведеној Конвенцији, тако и по одредбама домаћег закона; да је изостала оцена Врховног касационог суда о томе да ли је у најбољем интересу малолетног детета да се спор за вршење родитељског права решава у Аустрији; да су протеклом временом наступиле последице по малолетно дете, које од октобра 2018. године није имало контакт са оцем.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорене акте и подносиоцу призна право на накнаду нематеријалне штете у износу од 3.000.000,00 динара, због кршења права родитеља, права детета и суђења у неразумном року, као и право на „накнаду материјалних трошкова“ у износу од 600.000,00 динара.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе парничног предмета Основног суда у Сомбору П2. 412/19, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 7. маја 2018. године, у својству тужиоца, поднео Основном суду у Сомбору тужбу против тужене М. К. из Сомбора, која се налази у Бечу, Република Аустрија, ради развода брака закљученог 19. децембра 2013. године у Сомбору и доношења одлуке о вршењу родитељског

права над заједничком малолетном ћерком, рођеном 3. маја 2014. године, уз одређивање пребивалишта детета и уређење личних односа са другим родитељем. Предложена је привремена мера којом би се тужиоцу до окончања спора поверило самостално вршење родитељског права, уз обавезу тужене на предају малолетног детета. Предмет је заведен под бројем П2. 240/18.

Тужена је, преко пуномоћника, 22. јуна 2018. године, доставила поднесак насловљен као „реплика на тужбу тужиоца“, у коме је навела: да је 22. маја 2018. године аустријском суду поднела тужбу за развод брака, са захтевом за самостално вршење родитељског права, која тужиоцу још увек није уручена; да међу парничним странкама постоји обострана сагласност да се брак разведе; да се самостално вршење родитељског права повери њој, пре свега, јер би „измена организације живота“ крајње трауматично деловала на малолетно дете; да подржава редовно одржавање контакта између тужиоца и малолетног детета, узимајући у обзир најбољи интерес детета.

На рочишту одржаном 12. јула 2018. године учињена је неспорном чињеница да је 1. јуна 2018. године између парничних странака потписана нагодба пред аустријским судом, којом је, поред осталог, привремено уређено одржавање личних односа између тужиоца и малолетног детета у Бечу (тачка 5. према којој је тужилац овлашћен да малолетну ћерку средом и петком узима из обданишта, уз обавезу да је до 19,00 часова врати особи од поверења).

У списима предмета се, поред поменуте нагодбе, налази и оверени превод са немачког језика тужбе за развод брака и захтева за самостално вршење родитељског права, оба акта од 22. маја 2018. године, које је тужена поднела Првостепеном суду Јозефштат у Бечу.

Основни суд у Сомбору је 24. августа 2018. године, ван рочишта, донео решење о усвајању привремене мере, којом је одржавање личних односа између тужиоца и малолетног детета уредио до правноснажног окончања поступка. У образложењу решења је, поред осталог, наведено да је међународна надлежност суда за одлучивање о привременој мери заснована на члану 10. став 1. тачка а) Конвенције о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце, будући да тужилац има пребивалиште у Републици Србији и врши родитељско право, те да су оба родитеља прихватила надлежност домаћег суда, који је надлежан и за развод брака.

Тужилац је против наведеног решења изјавио жалбу у два одвојена поднеска (од 10. и 13. септембра 2018. године), на коју је пуномоћник тужене одговорио 18. септембра 2018. године.

Решењем Вишег суда у Сомбору Гж2. 21/18 од 1. октобра 2018. године укинута је решење о привременој мери и предмет је враћен првостепеном суду на поновни поступак.

Основни суд у Сомбору је 2. новембра 2018. године, ван рочишта, донео решење којим се одбија предлог тужиоца за одређивање привремене мере, са образложењем да ће ЦСР Сомбор о вршењу родитељског права моћи да се изјасни тек пошто аустријске институције доставе комплетну процену

мајке и детета, а виђење оца са дететом је привремено уређено нагодбом од 1. јуна 2018. године, која је закључена у Републици Аустрији и која се спроводи. Још једном је констатовано да је међународна надлежност суда за одлучивање о привременој мери заснована на члану 10. став 1. тачка а) Конвенције о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце.

Тужилац је против наведеног решења изјавио жалбу у два одвојена поднеска (од 14. и 16. новембра 2018. године), на које је пуномоћник тужене одговорио 30. новембра 2018. године.

Решењем Вишег суда у Сомбору Гж2. 33/18 од 21. децембра 2018. године укинута је решење о одбијању предлога за одређивање привремене мере.

Тужена је поднеском од 24. јануара 2019. године обавестила суд да не може да приступи на заказано вештачење, јер је малолетној ћерки странака истекло временско важење путне исправе, указујући истовремено да суд у Републици Србији, сагласно међународној конвенцији, није надлежан да поступа по захтеву за вршење родитељског права, већ да је то суд Републике Аустрије, у којој дете има стално настањење. Као доказ је доставила другостепену одлуку аустријског суда на немачком језику, којом је решено питање међународне надлежности.

Кабинет за судску психијатрију К. В. је 21. фебруара 2019. године доставио налаз и мишљење, које садржи само судско-психијатријско и психолошко вештачење тужиоца, уз констатацију да процена најбољег интереса детета и детаљна експлорација породичних односа није могућа без процене мајке и детета.

На рочишту одржаном 22. фебруара 2019. године одлучено је да се од аустријских органа затражи податак о поступцима који се у Републици Аустрији воде поводом вршења родитељског права над малолетном ћерком странака.

Пуномоћник тужиоца је уз поднесак од 1. марта 2019. године доставио оверени превод са немачког језика другостепеног решења Покрајинског суда за грађанско-правне предмете у Бечу. Њиме је одбијена жалба тужене (у том поступку тужиле) изјављена против решења Окружног суда у Јозефштаду од 9. октобра 2018. године којим је одређен прекид поступка по њеној тужби за развод брака од 22. маја 2018. године, до окончања поступка по тужби за развод брака од 7. маја 2018. године, коју је тужилац (у том поступку тужени) поднео у Републици Србији.

Основни суд у Сомбору је 4. марта 2019. године, ван рочишта, донео решење којим се усваја предлог за одређивање привремене мере, тако што се до правноснажног окончања спора уређује начин одржавања личних односа између тужиоца и малолетног детета странака (од 1. до 15. сваког месеца, у непрекидном трајању, са ноћењем, уз обавезу мајке да дете преда оцу испред стана у којем борави у Републици Аустрији и обавезу оца да по истеку термина врати дете мајци на истом месту). И у овом решењу је констатовано да је међународна надлежност суда за одлучивање о привременој мери заснована на члану 10. став 1. тачка а) Конвенције о надлежности,



меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце.

Тужилац је изјавио жалбу против наведеног решења у два одвојена поднеска ( од 11. и 13. марта 2019. године). Пошиљка за тужену са решењем од 4. марта 2019. године враћена је суду са назнаком „није тражено“. Ову чињеницу потврдила је и надлежна јединица Поште Србије, која је поступала по потражници. Након што је тужилац поднеском од 3. јуна 2019. године повукао жалбу, поступајући судија је констатовао да је решење постало правноснажно 28. јуна 2019. године.

Суд је 12. марта и 11. априла 2019. године упутио ургенције Министарству правде, ради поступања по замолници упућеној надлежним институцијама у Републици Аустрији.

На рочишту одржаном 13. маја 2019. године изведен је доказ саслушањем представника Кабинета за судску психијатрију Клиничког центра Војводина, након чега је главна расправа закључена.

Министарство правде – Сектор за међународну правну помоћ је 14. маја 2019. године доставило одговор по замолници упућеној аустријским органима. Судски тумач за немачки језик је, на захтев суда, 9. јула 2019. године, доставио оверени превод документације која је приложена уз одговор Министарства правде.

Међу документацијом која је достављена уз одговор Министарства правде, а чији превод је оверио судски тумач за немачки језик, налази се и решење Округног суда у Јозефштату, којим је одбачен приговор оца детета Д. К, са пребивалиштем у Бечу, да се захтев за самостално вршење родитељског права одбије због међународне надлежности и литиспенденције. Достављено је и решење Покрајинског суда за парничне поступке у Бечу, којим је одбијена жалба оца детета изјављена против наведеног првостепеног решења.

Пресудом Основног суда у Сомбору П2. 240/18 од 13. маја 2019. године, која је допуњена решењем од 4. јуна 2019. године, разведен је брак између парничних странака и самостално вршење родитељског права над њиховом малолетном ћерком је поверено тужиоцу, те је тужена обавезана на предају детета одмах након пријема пресуде, као и да доприноси издржавању у износу од 13.000,00 динара месечно, почев од дана предаје. Такође, овом пресудом је уређен начин одржавања личних односа између тужене и малолетног детета. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, констатовано да међународна надлежност домаћег суда проистиче из одредбе члана 66. став 1. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља, чија се садржина цитира.

Туженој је пресуда уручена 11. јуна 2019. године. Жалбу је, преко новог пуномоћника, поднела 26. јуна 2019. године. Одлука првостепеног суда о разводу брака није побијана жалбом, те је иста постала правноснажна истеком рока за жалбу.

Апелациони суд у Новом Саду је решењем Гж2. 361/19 од 11. јула 2019. године усвојио жалбу тужене и побијану првостепену пресуду укинуо у делу

одлуке о вршењу родитељског права и предаји детета, обавези доприноса у издржавању и начину одржавања личних односа, те је предмет враћен на поновни поступак. Из образложења укидајућег решења произлази да је Апелациони суд у Новом Саду прихватио жалбене разлоге тужене у погледу пропуста првостепеног суда да чињенично стање употпуни садржином документације надлежних аустријских органа.

Предмет је у поновном поступку заведен под бројем П2. 412/19. Пуномоћник тужиоца је у поднеску од 29. августа 2019. године истакао да било каква одлука страног суда не може искључити надлежност домаћег суда.

ЦСР Сомбор је 18. септембра 2019. године доставио процену родитељских компетенција. Наведено је, поред осталог, да је обављен разговор и са мајком детета у просторијама тог органа, 10. септембра 2019. године, која је указала на процедуре бечких институција поводом вршења родитељског права, у које је укључен и тужилац, а такође, интерпретиран је и исказ тужиоца о проблему сарадње са институцијама у Бечу и неприхватању њихових предлога о организацији живота детета.

На рочишту одржаном 22. октобра 2019. године још једном је изведен доказ саслушањем тужиоца у својству парничне странке. Тужилац је у свом исказу, поред осталог, навео: да ћерку није видео од 5. октобра 2018. године, с тим да су 9. априла 2019. године остварили један петнаестоминутни контакт; да нема никаквих информација о томе где она живи и који вртић похађа; да на рочиште које је у Аустрији заказано за 28. октобар 2019. године неће ићи, јер је тамо ангажовао пуномоћника; да од аустријских институција није добио никакав извештај у вези са ћерком. Главна расправа је, након тога, закључена.

Основни суд у Сомбору је донео пресуду П2. 412/19 од 22. октобра 2019. године којом је самостално вршење родитељског права над малолетном ћерком странака поверио тужиоцу, одредивши да ће њено пребивалиште бити на адреси тужиоца. Тужена је обавезана да малолетну ћерку преда тужиоцу одмах након пријема пресуде, као и да доприноси њеном издржавању у месечном износу од 13.000,00 динара, почев од дана предаје. Уређен је и начин одржавања личних односа између тужене и малолетног детета.

У образложењу првостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да су тужилац и тужена живели у породичној заједници око четири године; да су у тој заједници добили ћерку, која је рођена 3. маја 2014. године; да су током јула 2015. године одлучили да се преселе у Беч, ради остварења бољих услова за живот; да је тужена тамо била радно ангажована као конобарица, а дете је похађало вртић, почев од 5. септембра 2016. године; да тужилац није био запослен и одводио је дете у вртић и оданде га враћао; да су у Бечу изнајмили стан површине 73м<sup>2</sup>, по уговору од 1. јула 2017. године, на период од три године; да је до прекида заједнице дошло 6. маја 2018. године, када је тужена са дететом отпутовала из Србије у Аустрију, током посете родбини; да је наредног дана тужилац поднео тужбу у овој правној ствари; да је након прекида заједнице живота, тужена у Аустрији поднела пријаву против тужиоца за насиље у породици, али је, дописом од 26. јула 2018. године,

Државно тужилаштво у Бечу обавестило тужиоца да је поступак против њега обустављен; да је тужена у Аустрији поднела тужбу за развод брака и захтев за самостално вршење родитељског права, оба акта од 22. маја 2018. године, као и предлог за доношење привремене мере са нагодбом, почев од 1. јуна 2018. године; да је тужилац потписао нагодбу и по истој се виђење између њега и ћерке одвијало све до 5. октобра 2018. године, када су контакти престали; да је поступак у наведеном предмету окончан прекидом у делу захтева за развод брака, до правноснажног окончања поступка за развод брака пред Основним судом у Сомбору; да је тужена стално запослена у Аустрији и остварује приход од 1.140 евра, као и дечији додатак у износу од 180 евра, те помоћ државе на стан од 180 евра, док је месечна станарина 730 евра; да малолетна ћерка редовно посећује логопеда, а вртић који је похађала од 5. септембра 2016. године изразио је мишљење да је њен развој у претходној години био јако позитиван и да је она изузетно напредовала, да одраста као двојезично дете и да уз помоћ логопеда показује побољшање језичких способности; да тужена и малолетно дете имају српско и мађарско држављанство; да малолетно дете и даље похађа вртић, али тужена није желела да се у документацији наведе податак о вртићу, како исти не био био доступан тужиоцу; да је у опсервацији социјалне службе у Бечу наведено да се позитивна интеракција између мајке и ћерке несумњиво примећује, да мајка ћеркину добробит ставља испред сопствених потреба и да стан у коме бораве има адекватну величину, да је стан поспремљен и чист и да дете има своју собу са играчкама; да је руководство вртића у који дете иде изјавило да се дете добро осећа и да је фазу адаптације прихватило, док је знање немачког језика довољно за споразумевање; да је препорука аустријског органа старатељства да главно боравиште детета буде код мајке у Бечу, што је најбоље за добробит детета, те да се виђање са оцем обавља такође у Бечу; да је тужилац настањен у Сомбру, у домаћинству своје мајке и живи у трособном стану, који је комфоран и примерен потребама детета; да је тужилац топао и прихватајући родитељ и да тренутно остварује примања између 50.000,00 и 70.000,00 динара; да од маја 2019. године живи у Сомбору, где намерава да настави живот са дететом; да су његови родитељски капацитети довољни да превазиђе проблеме који могу настати услед нагле промене средине од стране детета; да је спреман да мајци омогући виђење детета, колико то буде било могуће; да је капацитете за вршење родитељског права тужиоца суд утврдио из мишљења ЦСР Сомбор и путем вештачења К. В, који су сагласни у позитивној оцени родитељских капацитета тужиоца и његових стамбених и материјалних прилика; да је из извештаја органа старатељства у Бечу суд утврдио чињенице које се односе на актуелно стање животних услова у којима дете борави са мајком, чињенице о односу између мајке и детета, као и оне које се тичу боравка детета у вртићу.

У образложењу пресуде је даље наведено: да међународна надлежност суда проистиче из одредбе члана 66. став 1. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља; да је у доношењу одлуке о вршењу родитељског права суд поступао у складу са одредбама члана 3. Конвенције о правима

детета, којима је предвиђена идентична обавеза као у члану 6. Породичног закона, односно, да је свако дужан да се руководи најбољим интересима детета у свим активностима које се тичу детета; да је, поред тога, суд имао у виду пасивно држање тужене и неодазивање позивима суда и ЦСР Сомбор ради опсервације, те је посебно ценио право тужиоца и малолетног детета на породични живот гарантовано одредбом члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; да је у току поступка утврђено да мајка детета ускраћује оцу право да виђа дете и закључак је суда да ће то чинити и убудуће, с обзиром на то да без икаквог разлога скрива адресу вртића који дете похађа, те из разлога што је на опсервацију у ЦСР Сомбор приступила без детета; да како је утврђено да дете не виђа оца више од годину дана, може се сматрати да тужена поступа противно интересима детета, јер се на тај начин крше његова основна права; да суд сматра да тужена поступа и противно одредбама члана 78. Породичног закона; да суд закључује да је тужилац мотивисан за бригу о детету, да поседује капацитет личности и родитељске вештине да адекватно препозна развојне потребе детета и да на њих одговори, да има адекватне смештајне услове и подршку породице, те да је у најбољем интересу малолетног детета да самостално вршење родитељског права буде поверено оцу, јер исти може адекватно да одговори свим обавезама које проистичу из вршења родитељског права, а да је поступање тужене у супротности са најбољим интересима детета, јер потпуно самовољно одваја дете од оца, чиме се крше права детета из члана 61. Породичног закона.

Тужена је, 6. децембра 2019. године, изјавила жалбу против ове првостепене пресуде, у којој је, поред осталог, истакнуто да суд није узео у обзир допис Округног суда у Јозефштату, уз који је достављено правноснажно решење о међународној надлежности тог суда у конкретној правној ствари, те указано да се пред тим судом води поступак за вршење родитељског права, у коме је обављено вештачење од стране дечијег психолога и прибављено мишљење Центра за социјални рад у Бечу (Органа за омладину и породицу).

Апелациони суд у Новом Саду је оспореним решењем Гж2. 661/19 од 15. јануара 2020. године укинуо првостепену пресуду и одбацио тужбу тужиоца.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да је побијана одлука донета уз битну повреду одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2) у вези са чланом 16. став 1. Закона о парничном поступку; да је Конвенција о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце, као потврђени међународни уговор, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује; да су, према одредбама члана 5. Конвенције, надлежни да одреде мере за заштиту личности и имовине детета, односно да одлучују о вршењу родитељског права, судски и управни органи државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште, а ако дете заснује уобичајено боравиште у другој држави уговорници, надлежни су органи државе новог уобичајеног боравишта, осим у случају када је дете незаконито одведено или задржано, у смислу члана 7.

Конвенције; да је незаконито одвођење детета оно са којим се није сагласио други родитељ, без обзира на то да ли родитељи родитељско право врше заједнички или један од њих то чини самостално; да је у конкретном случају утврђено да је до премештања детета у Републику Аустрију дошло у јулу 2015. године, у току трајања брака парничних странака, на основу њихове заједничке одлуке да се породично преселе због бољих услова живота; да дете у Републици Аустрији похађа вртић од 5. септембра 2016. године и по прекиду заједнице живота између странака наставило је да живи са мајком у тој држави; да је, према томе, промена уобичајеног боравишта детета била законита, на основу споразума између родитеља, који су се у то време заједнички старали о детету; да полазећи од тога да је уобичајено боравиште детета у Републици Аустрији, надлежан за одлучивање о вршењу родитељског права по меродавној конвенцији био би суд те државе; да имајући у виду да су у конкретном случају покренута два судска поступка за развод брака и одлучивање о вршењу родитељског права, домаћи суд је, за случај да је сматрао да је у бољем положају да процени најбољи интерес детета, имао могућност да затражи од аустријских органа да му дозволе да заснује надлежност за одређивање мера за заштиту детета које сматра неопходним или да упути странке да поднесу такав захтев аустријским органима, сагласно одредби члана 9. став 1. у вези са чланом 8. став 2. тачка в) Конвенције; да како домаћи суд није користио ову могућност и не постоји сагласност тужене да он настави поступање, а по члану 10. став 2. Конвенције његова надлежност да одлучује о вршењу родитељског права временски је лимитирана само док траје бракоразводна парница, доношењем правноснажне одлуке о разводу брака, 13. маја 2019. године, надлежност суда Републике Србије да одлучује о родитељском старању је престала; да је због наведеног првостепена пресуда укинута и тужба одбачена, јер за одлучивање о вршењу родитељског права није надлежан суд Републике Србије.

Тужилац је 13. фебруара 2020. године изјавио ревизију, у којој су наведени сви они разлози које садржи уставна жалба.

Уз поднесак од 4. јуна 2020. године, тужена је доставила оверени превод са немачког језика решења првостепеног суда у Јозефштату од 6. маја 2020. године, којом се старатељство над малолетном ћерком странака одузима од оца Д. К, са тренутним боравиштем у Србији, те исто у потпуности додељује мајци М. К, са пребивалиштем у Бечу. Мајка је обавезана да једном месечно обавештава оца о здравственом стању, развоју и интересима детета, затим да једном у три месеца достави слику детета, као и да похађа најмање десет јединица саветовања о одгоју. У образложењу решења је, поред осталог, наведено: да на расправу која је одржана 28. октобра 2019. године, када је разматрано стручно мишљење, отац детета није приступио, а његов адвокат је навео да живи у Србији и да не може да дође; да је фебруара 2020. године „укинута“ пуномоћје од стране оца детета, од ког тренутка се оцу више ништа не може доставити, јер није јавио своју адресу у Србији; да је о надлежности домаћих судова већ правноснажно решено; да начелно предност треба дати заједничкој родитељској бризи, али то претпоставља

да између родитеља постоји одређена мера спремности за кооперацијом и комуникативни основ; да као што је установљено, то није случај између родитеља у конкретном случају, а и не очекује се у скорије време; да је због прекида контакта између оца и детета тренутно искључен „пренос“ родитељског права на оца, а мајка је тренутно способнија да „унапређује добра“ детета, иако се и код ње запажају велики дефицити у способности одгајања.

Врховни касациони суд је оспореним решењем Рев. 2064/20 од 21. маја 2020. године одбио као неосновану ревизију тужиоца.

У образложењу оспореног ревизијског решења је, поред осталог, наведено: да је корекција претпоставке да је у најбољем интересу детета да се о његовој заштити одлучује у држави уобичајеног боравишта извршена установама уступања надлежности (чл. 8. и 9. Конвенције) и проширења надлежности поводом бракоразводног поступка или поступка за раставу брака родитеља детета (члан 10. Конвенције); да установа уступања надлежности омогућава заснивање супсидијарне надлежности онда када најбољи интерес конкретног детета може боље да процени иначе ненадлежан суд, због чега му се препушта вођење поступка; да уступање надлежности може тражити редовно надлежан суд – суд државе уобичајеног боравишта детета, затим суд државе који није надлежан, ако сматра да је погоднији за одлучивање, а и саме странке могу бити упућене на подношење одговарајућег захтева; да се специфичност ове установе огледа у томе што се само суд државе уобичајеног боравишта детета може одрећи своје надлежности, било да он предложи уступање или је замољен да то допусти, али у сваком случају се оба суда морају сложити у погледу најбољег интереса одређеног детета; да проширење надлежности за одлучивање о родитељској одговорности приликом развода или раставе брака родитеља детета може уследити ако су кумулативно испуњени следећи услови – да је проширење надлежности допуштено по праву државе суда (у којој се одлучује о разводу брака), да у тренутку покретања поступка један од родитеља има уобичајено боравиште у држави суда, да је један од родитеља титулар родитељске одговорности, да постоји сагласност родитеља у погледу проширења и да је то у најбољем интересу детета; да се применом конвенцијских норми долази до закључка о ненадлежности домаћег суда да одлучује о вршењу родитељског права; да малолетно дете странака живи у Аустрији непрекидно од јула 2015. године; да оно похађа вртић у коме се добро адаптирало и уклопило у групу, а знање немачког језика довољно му је за изражавање и споразумевање; да дете живи са мајком у стану адекватне величине, у којем има своју собу, а остварило је и право на дечији додатак; да је тужена стално запослена у Аустрији, у коју се преселила на основу споразума са тужиоцем, ради остварења бољих услова за живот породице; да стога малолетно дете има уобичајено боравиште у Аустрији, због чега постоји надлежност суда те државе да одлучује о заштити његове личности, сагласно члану 5. став 1. Конвенције.

У образложењу ревизијског решења је даље наведено: да у конкретном случају нема места уступању надлежности, јер то није тражио домаћи суд, сматрајући да је погоднији за одлучивање о вршењу родитељског права,

нити суд државе уобичајеног боравишта детета, пред којим се води поступак по захтеву тужене за самостално вршење родитељског права од 22. маја 2018. године; да је, штавише, одлуком тог суда од 16. августа 2018. године одбијен приговор овде тужиоца о ненадлежности, а његову жалбу је одбио Покрајински суд за парничне спорове одлуком од 9. новембра 2018. године; да је одлука о одбијању приговора ненадлежности донета с позивом на Конвенцију, која је у Аустрији на снази од 1. априла 2011. године; да у овом случају нема места ни проширењу надлежности, у смислу члана 10. Конвенције, јер је подношењем захтева за самостално вршење родитељског права суду државе у којој се налази уобичајено боравиште детета тужена исказала несагласност да о томе одлучује домаћи суд у спору за развод брака родитеља детета; да полазећи од тога да су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да у хијерархији имају приоритет у односу на домаће правне акте, следи да конвенцијско решење о надлежности суда уобичајеног боравишта детета значи да до проширења надлежности у бракоразводном спору за одлучивање о вршењу родитељског права више не може доћи по службеној дужности, на основу члана 226. став 1. Породичног закона; да су, супротно наводима ревизије, током првостепеног поступка утврђене чињенице битне за оцену уобичајеног боравишта детета (на основу извештаја аустријског центра за социјални рад од 18. фебруара 2019. године); да нису кумулативно испуњени услови за проширење надлежности, у смислу члана 10. Конвенције, имајући у виду да се тужена у поднеску од 22. јуна 2018. године, без обзира на већ поднету тужбу за развод брака страном суду, сагласила са туждом коју је тужилац поднео домаћем суду у делу за развод брака, али је своју несагласност да домаћи суд одлучује о вршењу родитељског права исказала захтевом од 22. маја 2018. године, поднетом страном суду, те оспоравањем приговора ненадлежности који је у том поступку истицао тужилац; да се тужиоцу побдијаном одлуком не ускраћује остваривање и заштита родитељског права, с обзиром на то да му није онемогућено учешће у поступку пред аустријским судом у коме се одлучује о вршењу родитељског права.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости (члан 64. став 1.); да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни, те 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 (члан 65.).

Одредбама Конвенције о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 20/15),

која је под окриљем Хашке конференције за међународно приватно право закључена у Хагу 19. октобра 1996. године, прописано је: да државе потписнице ове конвенције, полазећи од потребе унапређења заштите деце у ситуацијама са међународним елементом, у жељи да избегну сукобе правних система у материји надлежности, меродавног права, признања и извршења мера за заштиту деце, свесне значаја међународне сарадње у области заштите деце, потврђујући да најбољи интерес детета треба да буде од највеће важности, констатујући неопходност да се измени Конвенција од 5. октобра 1961. године о надлежности органа и меродавном праву у материји заштите малолетника, у жељи да у том циљу установе заједничке одредбе, водећи рачуна о Конвенцији Уједињених нација о правима детета од 20. новембра 1989. године, сагласиле су се о следећим одредбама (преамбула); да су циљеви ове Конвенције – а) одређивање државе чији су органи надлежни за предузимање мера за заштиту личности или имовине детета, б) одређивање права које ће ти органи примењивати у вршењу своје надлежности, в) одређивање меродавног права за родитељску одговорност, г) обезбеђивање признања и извршења тих мера заштите у свим државама уговорницама, д) успостављање сарадње између органа држава уговорница која је неопходна за остваривање циљева Конвенције, да за потребе ове конвенције, израз “родитељска одговорност” обухвата родитељско право, као и сваки други сличан однос којим се одређују права, овлашћења и одговорности родитеља, старатеља или других законских заступника према личности и имовини детета (члан 1.); да се мере предвиђене у члану 1. могу, између осталог, односити на – а) стицање, вршење, престанак или ограничење родитељске одговорности, као и на њено преношење, б) право на старање, укључујући право на старање о личности детета и нарочито право на одређивање боравишта детета, као и право на виђање детета, које обухвата и право да се дете на одређено време одведе ван места свог уобичајеног боравишта (члан 2. тач. а) и б)); да су судски или управни органи државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште надлежни да одреде мере за заштиту личности и имовине детета, да ако дете заснује уобичајено боравиште у другој држави уговорници, надлежни су органи државе новог уобичајеног боравишта детета, осим у случају из члана 7 (члан 5.); да се одвођење или задржавање детета сматра незаконитим – а) ако је тиме повређено право на старање, било заједничко или самостално, које припада лицу, установи или другом телу, према праву државе у којој је дете имало уобичајено боравиште непосредно пре одвођења односно задржавања и б) ако се у тренутку одвођења или задржавања то право стварно вршило, било заједнички било самостално, или би се вршило да није дошло до одвођења односно задржавања (члан 7. став 2.); да изузетно, ако орган државе уговорнице надлежан на основу чл. 5. или 6. сматра да би у конкретном случају орган друге државе уговорнице био у бољем положају да оцени најбољи интерес детета, може затражити од тог другог органа, непосредно или уз помоћ централног органа те државе, да преузме надлежност за одређивање мера заштите које сматра неопходним или прекинути поступак и упутити странке да поднесу такав



захтев органу те друге државе, да орган коме је поднет захтев из става 1. овог члана може преузети надлежност уместо органа надлежног на основу чл. 5. или 6, ако сматра да је то у најбољем интересу детета (члан 8. ст. 1. и 4.); да ако органи државе уговорнице наведени у члану 8. став 2. сматрају да су у бољем положају да у конкретном случају процене најбољи интерес детета, могу затражити од надлежног органа државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште, непосредно или уз помоћ централног органа те државе, да им се дозволи да заснују надлежност за одређивање мера заштите које сматрају неопходним или упутити странке да такав захтев поднесу органима државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште, да орган који подноси захтев може преузети надлежност уместо органа државе уговорнице уобичајеног боравишта детета само ако је овај други орган прихватио захтев (члан 9. ст. 1. и 3.); да без утицаја на чл. 5 – 9, органи државе уговорнице надлежни за развод, законску раставу или поништај брака родитеља детета које има уобичајено боравиште у другој држави уговорници, могу, ако им право њихове државе дозвољава, одредити мере за заштиту личности или имовине тог детета – а) ако у тренутку покретања поступка један од родитеља уобичајено борави у тој држави и један од њих је титулар родитељске одговорности у односу на то дете и б) ако су родитељи, односно друго лице које је титулар родитељске одговорности у односу на то дете прихватили надлежност ових органа за одређивање мера и ако је таква надлежност у најбољем интересу детета, да надлежност за одређивање мера за заштиту детета из става 1. овог члана престаје чим одлука којом се усваја или одбија захтев за развод, законску раставу или поништај брака постане правноснажна или се тај поступак оконча из другог разлога (члан 10.); да органи државе уговорнице надлежни за одређивање мера заштите личности или имовине детета на основу чл. 5 – 10. дужни су да се уздрже од одлучивања ако су у тренутку покретања поступка већ биле затражене сличне мере од органа друге државе уговорнице, надлежних на основу чл. 5-10, а њихово разматрање је још увек у току, да се одредба става 1. овог члана не примењује ако су се органи којима је захтев за одређивање мера првобитно поднет огласили ненадлежним (члан 13.); да мере одређене на основу чл. 5 – 10. остају на снази у границама онога што је њима предвиђено чак и када, услед промењених околности, више не постоји основ на коме је надлежност била заснована, све док их органи надлежни према овој конвенцији не измене, замене или укину (члан 14.); да органи држава уговорница надлежни на основу одредаба Главе II примењују своје право (члан 15. став 1.); да се мере које су одредили органи државе уговорнице признају непосредно на основу закона у свим другим државама уговорницама, да се признање може одбити, поред осталог, ако је меру одредио орган чија надлежност није била заснована на одредбама Главе II (члан 23. ст. 1. и 2. тачка а)). Закон о потврђивању Конвенције о надлежности ступио је на снагу 17. новембра 2015. године, док је њена примена у Републици Србији започела 1. новембра 2016. године, сагласно одредби члана 61. став 2. тачка а) у вези са чланом 58. став 3. те Конвенције.

Одредбама Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ“ - Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97) је прописано: да је у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја интерес детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.); да државе чланице предузимају све одговарајуће законодавне, административне и остале мере за остваривање права признатих у овој конвенцији, да у вези са економским, социјалним и културним правима, државе чланице предузимају такве мере максимално користећи своја расположива средства, а где је то потребно, у оквиру међународне сарадње (члан 4.).

Одредбом члана 66. став 1. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља („Службени лист СФРЈ“, бр. 43/82 и 72/82, „Службени лист СРЈ“, број 46/96 и „Службени гласник РС“, број 46/06) је прописано да надлежност суда Савезне Републике Југославије постоји у споровима о чувању, подизању и васпитању деце која су под родитељским старањем и кад тужени нема пребивалиште у Савезној Републици Југославији, ако су оба родитеља југословенски држављани.

Законом о парничном поступку „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС, 55/14 и 87/18) је прописано: да ће суд по службеној дужности да се огласи ненадлежним, укине спроведене радње у поступку и одбаци тужбу ако у току поступка утврди да за решавање спора није надлежан суд Републике Србије (у даљем тексту: домаћи суд), осим ако надлежност домаћег суда зависи од пристанка туженог, а тужени је дао свој пристанак (члан 16. став 3.); да је домаћи суд надлежан за суђење, ако је његова надлежност за спор са међународним елементом изричито предвиђена законом или међународним уговором, а ако у закону или међународном уговору нема изричите одредбе о надлежности домаћег суда за одређену врсту спорова, домаћи суд је надлежан за суђење у тој врсти спорова и ако његова надлежност произлази из одредаба закона о месној надлежности домаћег суда (члан 26.).

Одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др.закон и 6/15) је прописано: да породица ужива посебну заштиту државе и да свако има право на поштовање свог породичног живота (члан 2.); да је свако дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета (члан 6. став 1.); да родитељско право припада мајци и оцу заједно, да су родитељи равноправни у вршењу родитељског права (члан 7. ст. 1. и 2.); да дете има право да одржава личне односе са родитељем са којим не живи, да право детета да одржава личне односе са родитељем са којим не живи може бити ограничено само судском одлуком када је то у најбољем интересу детета (члан 61. ст. 1. и 2.); да је родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67.); да родитељи имају право и дужност да се старају о детету, да старање о детету обухвата – чување, подизање, васпитавање, образовање, заступање, издржавање те

управљање и располагање имовином детета (члан 68. ст. 1. и 2.); да родитељи родитељско право врше заједнички и споразумно када воде заједнички живот (члан 75. став 1.); да један родитељ сам врши родитељско право на основу одлуке суда када родитељи не воде заједнички живот, а нису закључили споразум о вршењу родитељског права (члан 77. став 3.); да родитељ који не врши родитељско право има право и дужност да издржава дете, да са дететом одржава личне односе и да о питањима која битно утичу на живот детета одлучује заједнички и споразумно са родитељем који врши родитељско право (члан 78. став 3.); да је суд дужан да пресудом у брачном спору одлучи о вршењу родитељског права (члан 226. став 1.).

5. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да подносилац уставне жалбе, кроз тврдње о повреди означених уставних права, суштински указује на повреду права на приступ суду, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Овим правом се свакоме јемчи да пред суд изнесе захтев у вези својих „грађанских“ права и обавеза. Оно не подразумева само право на покретање поступка, већ и право на добијање одлуке о „грађанским“ правима и обавезама (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Golder и проџив УК*, број представке 4451/70, од 21. фебруара 1975. године, ст. 28 – 36.). Такође, према пракси Европског суда за људска права, право на приступ суду није апсолутно, јер државе могу да уведу ограничења за потенцијалне странке у поступку која се тичу допуштености њихових захтева, односно услова за обраћање суду, будући да државе по овом питању уживају одређену слободу процене све док та ограничења теже остварењу легитимног циља, сразмерна су и нису до те мере далекосежна и свеобухватна да угрожавају саму суштину права (видети пресуду у предмету *Levages Prestations Service и проџив Француске*, од 23. октобра 1996. године, број представке 21920/93, став 40.).

Оспореним решењима Врховног касационог суда и Апелационог суда у Новом Саду, којима је тужба подносиоца уставне жалбе правноснажно одбачена због међународне ненадлежности домаћег суда да по њој поступа, подносиоцу је несумњиво ограничено право на приступ суду.

У оцени испуњености првог од наведених услова за дозвољеност ограничења права на приступ суду – да ли је ограничење било у складу са законом, Уставни суд најпре констатује да постоје прописи унутрашњег права и правила међународног права која предвиђају одређена ограничења права на приступ суду. Одредбама важећег Закона о парничном поступку, који се примењивао у конкретном случају, прописане су одређене процесне претпоставке од чијег постојања зависи допуштеност покретања парничног поступка, а међу којима је и међународна надлежност домаћег суда. У случају недостатка ове процесне претпоставке, суд има овлашћење да се огласи ненадлежним, укине спроведене радње и одбаци тужбу. С тим у вези, Уставни суд указује на то да међународна надлежност домаћег суда подразумева постојање критеријума које одређује законодавац, а који су у просторној и функционалној вези са територијом дотичне државе, због чега таква држава има интерес да њени правосудни органи решавају спорове

који су обухваћени тим критеријумима (видети Одлуку Уставног суда Уж-4474/2016 од 3. децембра 2020. године). У том смислу, Уставни суд указује да је одредбама члана 26. Закона о парничном поступку прописано да је домаћи суд надлежан за суђење кад је његова надлежност за спор са међународним елементом изричито одређена законом или међународним уговором, а да је домаћи суд, уколико у закону или међународном уговору нема изричите одредбе о надлежности домаћег суда за одређену врсту спорова, надлежан за суђење у тој врсти спорова и кад његова надлежност произлази из одредаба закона о месној надлежности домаћег суда. Када је реч о домаћем законодавству, Уставни суд указује да Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља регулише критеријуме на основу којих се успоставља надлежност суда Републике Србије за одлучивање у споровима са међународним елементом, те да се, уколико наведени *lex specialis* не садржи неке посебне одредбе, међународна надлежност домаћег суда може успоставити на основу допунских критеријума које садржи Закон о парничном поступку, а који се односе на месну надлежност суда.

Међутим, домаћи прописи нису релевантни за оцену међународне надлежности суда Републике Србије када се ради о споровима са међународним елементом у којима је надлежност изричито одређена потврђеним међународним уговором, јер су потврђени међународни уговори део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, а закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са њима (члан 194. ст. 4. и 5. у вези са чланом 16. став 2. Устава). Конкретно, када је реч о вршењу родитељских права и дужности, као и заштити личности и имовине детета, Република Србија је ратификовала Конвенцију о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце (у даљем тексту: Конвенција о надлежности), чија је примена у домаћем правном поретку започела 1. новембра 2016. године. Република Аустрија, као конкурентна јурисдикција у предметној правној ствари, према податку који је Врховни касациони суд изнео у оспореном ревизијском решењу, овај међународни уговор примењује од 1. априла 2011. године. Имајући у виду да Република Србија и Република Аустрија немају закључен билатерални уговор у наведеној правној области, Уставни суд констатује да је Конвенција о надлежности релевантан процесноправни извор за оцену међународне надлежности суда у конкретном случају. Предмет регулисања Конвенције о надлежности су, поред осталог, заштита личности и имовине детета, као и “родитељска одговорност”, под којом се за потребе Конвенције подразумева родитељско право, као и сваки други сличан однос којим се одређују права, овлашћења и одговорности родитеља, старатеља или других законских заступника према личности и имовини детета.

Према одредбама члана 5. Конвенције о надлежности, судски или управни органи државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште надлежни су да одреде мере за заштиту личности и имовине детета, с тим да ако дете заснује уобичајено боравиште у другој држави уговорници, надлежни

су органи државе новог уобичајеног боравишта детета, осим у случајевима незаконитог одвођења или задржавања детета. Уобичајено боравиште, као тачка везивања за одређену јурисдикцију, није дефинисано Конвенцијом о надлежности, због чега се, по схватању Суда, мора посматрати као аутономан појам, чија се садржина утврђује у сваком појединачном случају. Када је предметна правна ствар у питању, Апелациони суд у Новом Саду и Врховни касациони суд су из чињеница да је малолетно дете странака у јулу 2015. године, када је имало нешто више од годину дана, заједно са родитељима, а по њиховом претходном договору, пресељено из Републике Србије (Сомбор) у Републику Аустрију (Беч), да тамо похађа вртић и да је процес адаптације добро прихватило, укључујући и савладавање немачког језика, по мишљењу Суда, извели поуздан и уставноправно прихватљив закључак да је уобичајено боравиште малолетног детета у Бечу. С тим у вези, Уставни суд закључује да су, у конкретном случају, били испуњени услови за примену члана 5. став 1. Конвенције о надлежности приликом одређивања међународно надлежног суда.

Поред наведеног, другостепени и ревизијски суд су констатовали да у конкретном случају није дошло до преузимања, нити до уступања надлежности, у смислу одредаба чл. 8. и 9. Конвенције о надлежности.

Што се тиче тзв. атракције надлежности из члана 10. Конвенције о надлежности, Уставни суд констатује да је реч о процесноправном институту који се огледа у томе да суд који је међународно надлежан само за развод брака родитеља детета (међународна надлежност суда Републике Србије за развод брака није оспоравана у предметној правној ствари), може одредити и мере за заштиту личности или имовине тог детета под условима који морају бити кумулативно испуњени – да то допушта право државе тог суда, да у тренутку покретања поступка један од родитеља уобичајено борави у тој држави и да је један од њих титулар родитељске одговорности у односу на то дете, затим да родитељи прихвате надлежност за одређивање тих мера, као и да је таква надлежност у најбољем интересу детета. Уставни суд има у виду становиште Врховног касационог суда да тужена није пристала да судови у Републици Србији одлучују о вршењу родитељског права, самим тим што је аустријском суду, 22. маја 2018. године, поднела захтев за самостално вршење родитељског права, али налази да је питање испуњености услова за атракцију надлежности постало беспредметно од момента када је брак између парничних странака правноснажно разведен (истеком рока за жалбу против пресуде Основног суда у Сомбору П2. 240/18 од 13. маја 2019. године у делу одлуке о захтеву за развод брака), полазећи од одредбе члана 10. став 2. Конвенције о надлежности, што је правилно констатовао Апелациони суд у Новом Саду у образложењу оспореног другостепеног решења.

Из напред изнетог следи да је ограничење права на приступ суду подносиоца уставне жалбе било „у складу са законом“, с обзиром на то да је правноснажна одлука о међународној ненадлежности суда Републике Србије заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу и примени релевантних одредаба Конвенције о надлежности.

Друго питање на које треба дати одговор јесте да ли је поменуто ограничење тежило остварењу легитимног циља. Полазећи од тога да је предмет конкретног спора било вршење родитељског права над малолетним дететом, а како Конвенција о надлежности као тачку везивања у тој врсти спора предвиђа уобичајено боравиште детета, Уставни суд сматра да је легитимни циљ конкретног ограничења недвосмислено била заштита детета у поступку у коме се одлучује о његовим правима и интересима. Прописивање међународне надлежности суда државе уговорнице у којој дете има уобичајено боравиште, по схватању Суда, легитимно је утолико што, по природи ствари, тај суд има најтешњу везу са дететом. Најпотпунију процену интереса детета и његових потреба може извршити суд коме је дете доступно, а што је несумњиво суд места у коме дете живи. Тај суд, без нарочитих тешкоћа, може доћи до релевантних доказа о животу детета, тачније о условима у којима оно живи, а што је још важније, у прилици је да прибави мишљење детета, било непосредно (на расправи), било преко надлежног органа старатељства са којим има директну комуникацију. Према томе, Уставни суд закључује да је поступање Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда било усмерено на постизање најбољег интереса малолетног детета, што, иначе, мора бити од примарног значаја у свим активностима које се тичу детета и заузима централно место како у Конвенцији о правима детета и Породичном закону, тако и у самој Конвенцији о надлежности, па следи да је право на приступ суду подносиоца уставне жалбе ограничено због остварења тог легитимног циља и с тим у вези поштовања одредаба саме Конвенције о надлежности, као потврђеног међународног уговора који је део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује.

На крају, у погледу испуњености трећег услова за оправданост ограничења права на приступ суду, тј. да ли је у конкретном случају постојала неопходност у демократском друштву, Уставни суд указује да треба оценити да ли постоји сразмерност између акта мешања, тачније средства које је искоришћено за ту сврху (одбацивање тужбе због међународне ненадлежности домаћег суда) и легитимног циља који је њиме постигнут.

Уставни суд најпре има у виду опхођење подносиоца уставне жалбе према поступку за вршење родитељског права који је истовремено покренут и вођен пред аустријским судом. У разговору који је са њим обавио ЦСР Сомбор, а чија је садржина интерпретирана у мишљењу од 18. септембра 2019. године, он је указао на проблем сарадње са институцијама у Бечу, као и да не прихвата тамошње предлоге о организацији живота детета. Такође, у исказу који је дао на рочишту одржаном 22. октобра 2019. године, подносилац уставне жалбе је био изричит да неће ићи на расправу која је шест дана касније била заказана пред аустријским судом. Из решења аустријског суда, које је тужена доставила уз поднесак од 4. јуна 2020. године, произлази да је присуство подносиоца уставне жалбе на наведеном рочишту било итекако пожељно, јер се тада расправљало о „стручном мишљењу“. Такође је у том решењу наведено да је подносилац уставне жалбе фебруара 2020. године отказао пуномоћје тамошњем пуномоћнику, од ког момента је аустријски

суд изгубио сваки контакт са њим као странком у поступку. Подносилац уставне жалбе и малолетно дете, према утврђеном чињеничном стању, нису остварили контакт од 5. октобра 2018. године, и поред нагодбе са туженом од 1. јуна 2018. године, према којој је имао право да се са малолетним дететом виђа по утврђеном моделу. Дакле, због неучествовања у поступку пред аустријским судом, тачније, одбијања да узме активно учешће у том поступку, подносилац је запоставио и одржавање односа са малолетним дететом по извршној судској одлуци – нагодби од 1. јуна 2018. године. Конкретна последица таквог понашања се огледа у томе што је првостепени аустријски суд старатељство над малолетним дететом „одузео“ од подносиоца уставне жалбе, признавши му само право на обавештеност о здравственом стању, развоју и интересима детета, уз констатацију да је због прекида контакта између оца и детета тренутно искључен „пренос“ родитељског права на оца. Описане околности указују да је подносилац у поступку пред аустријским органима имао могућност реуспостављања и делотворне заштите свог родитељског права, које је компромитовао превасходно тиме што је у периоду од скоро две године био фокусиран искључиво на поступак који је покренуо пред домаћим судом, а у коме је међународна надлежност све време била спорна.

Полазећи од тога да је још у тужби указано на постојање елемента иностраности у предметном спору, да је тужена у одговору на тужбу обавестила домаћи суд о захтеву за вршење родитељског права који је поднела аустријском суду, а потом истакла и формални приговор међународне ненадлежности суда Републике Србије (поднесак од 24. јануара 2019. године), те да је током поступка, преко надлежних дипломатских органа, добијена информација о томе да се пред аустријским судом води поступак поводом истоветног захтева и да је аустријски суд правноснажно решио питање своје међународне надлежности, док је, с друге стране, Основни суд у Сомбору оцену о међународној надлежности заснивао на одредби члана 66. став 1. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља, не узимајући у обзир сазнања о поступку пред аустријским судом, нити примењујући Конвенцију о надлежности, Уставни суд закључује да је уследила оправдана интервенција Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда којом је подносиоцу уставне жалбе ограничено право на приступ домаћем суду.

Стога Уставни суд налази да у конкретном случају постоји пропорционални однос између искоришћеног средства и циља, односно да одлуком о међународној ненадлежности домаћег суда није прекршено начело пропорционалности, те да је ограничење права подносиоца уставне жалбе на приступ суду, у конкретном случају, било у складу са чланом 32. став 1. Устава и ставовима Европског суда за људска права. Из тога даље следи да оспореним решењима Врховног касационог суда и Апелационог суда у Новом Саду подносиоцу уставне жалбе није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је Суд, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

Тврдње о повреди права детета из члана 64. Устава подносилац уставне жалбе ближе не образлаже. Поред тога, Уставни суд подсећа да се на повреду права из члана 64. Устава може позвати само дете које сматра да су му та права повређена, односно родитељ као законски заступник детета, а не у своје име.

С обзиром на то да је оспореним решењима одлучивано искључиво о томе који је суд међународно надлежан за поступање по захтеву за вршење родитељског права, Уставни суд је утврдио да се ти акти, *ratione materiae*, не могу довести у везу са истакнутом повредом права родитеља из члана 65. Устава. У том контексту, Уставни суд изражава сагласност са констатацијом коју је Врховни касациони суд изнео у образложењу оспореног ревизијског решења – да се подносиоцу уставне жалбе оспореним одлукама не ускраћује остваривање и заштита родитељског права, јер му тиме није онемогућено учешће у поступку пред аустријским судом у коме се одлучује о вршењу родитељског права.

Уставни суд је имао у виду и навод којим се узгредно указује на повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, али налази да се разлози наведени у уставној жалби могу довести у везу само са оспореним актима.

6. На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-15763/2021 од 14. јула 2022. године (,Службени гласник РС“, број 115/22)

*\* Поводом Одлуке Уж-15763/2021 од 14. јула 2022. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је несајасно мишљење које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 115/22, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајасно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда у предмету Уж-15763/2021 од 14. јула 2022. године

*Ratio decidendi* исказан у овој одлуци Уставног суда изразито ми је стран, у мери да ме је нагнао на преиспитивање граница слободе тумачења права.

Са становишта досадашњег личног професионалног искуства судије Уставног суда, овај предмет изазвао ми је осећање тескобе и саосећање са подносиоцем уставне жалбе – оцем који се пред судовима своје државе Србије бори за своје родитељско право и девојчицом којој је инострани суд одузео оца, оца који при томе ни једном својом радњом, ни по једној правној норми, не потпада под категорију родитеља коме се може одузети право на контакт са дететом. Никада пре се нисам суочила са одлуком суда



којом се оцу, страном држављанину даје право да једном у три месеца види своје дете на фотографији (!) и буде информисан о здравственом стању, а детету, такође страном држављанину, бива трајно одузето право да свог оца види, макар и на фотографији, да види и чује фамилију презимена које носи, детету коме је одузета половина идентитета. Знајући за овакву одлуку, у односу на наше држављане, Уставни суд подржи став домаћих судова да Србија није надлежна и не учини ишта да ову ситуацију стави у контекст нашег Устава, међународних уговора којима смо се обавезали и домаћег права. Речима Европског суда за људска права - *иroyуcтuи да уради све шuиo је у њеuовој моћи а шuиo се разумно моило очекиваиши како би се узели у обзир леишuимни ишuереси иuодносиоца уcтaвне жалбе да развије и одржи везу са својим деишuиoм и деишuиoв дуuорочни идеишuични ишuерес* (ЕСЉП, предмет Попадић против Србије, број представке 7833/12, пресуда од 20 септембра 2022. став 100).

Моја емпатија за подносиоца заснована је на тумачењу људских права, на методолошком приступу когнитивне емпатије коју они који се баве људским правима морају примењивати и неговати. Когнитивна емпатија утемељена је на суочавању са погрешном применом права уочљивом у решењима Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда, као и у овој Одлуци Уставног суда. Какво би то право могло да буде да доведе до тако неправичног исхода? Само оно које је погрешно примењено и погрешно протумачено. А погрешна примена и погрешно тумачење права довело је до игнорисања државе њене обавезе да заштити своје држављане у иностранству (члан 13. Устава Републике Србије), те падом нашег подносиоца уставне жалбе у амбис између потенцијалних надлежности две државе.

Такође, моје противљење оваквом исходу поступка пред Уставним судом, засновано је и на мом познавању методологије тумачења међународних уговора, како оних из материје међународног јавног права, тако и оних из материје међународног приватног права. Ни из једног угла посматрања не могу да разумем овакво одрицање од суверенитета, навијачки однос за надлежност иностраног суда и негирање заштите сопственим држављанима позивањем на само један међународни уговор, при томе по мом схватању погрешним позивањем. Сваким међународним уговором држава се добровољно одриче дела свог суверенитета, али приликом тумачења обима одрицања од суверенитета свака држава, којој увек главни импулс мора бити очување добробити ње саме и њених држављана, то одрицање мора тумачити рестриктивно.

Овом Одлуком Уставног суда држава се трајно и неповратно одрекла надлежности да обезбеди својим држављанима да одрже природну и Уставом зајемчену везу оца и детета и учинила јаловим члан 13. и члан 65. свог Устава. Мени остаје нада да ће овај човек пред иностраним судом ипак имати неко додатно правно средство да промени одлуку којом му је дете одузето и да ће дете добити право да одраста са пуним капацитетом свог идентитета.

Међутим, тескоба остаје при помисли на све будуће сличне случајеве у којима ће исход бити исти, уколико се настави са оваквим тумачењем Устава

Републике Србије и Конвенције о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце (даље: Конвенција о надлежности).

Управо због тих будућих случајева пишем ово издвојено мишљење, као обавезу приказивања мог схватања како се Устав и наведена Конвенција имају примењивати и тумачити.

#### Колоплет конкретног случаја

Зарад лакшег разумевања текста који следи, и поред тога што је у овој Одлуци Уставног суда дат детаљан приказ тока целокупног веома интензивног поступка, приказаћу у крупној визури основни оквир овог случаја:

Оба супружника су желела да се брак разведе, он пред судовима своје државе, она пред судовима државе у којој живи, а у коју се преселила из Србије;

Он је први поднео тужбу за развод брака и вршење родитељског права, она десетак дана касније, подношењем две одвојене тужбе – за развод брака и старатељство над дететом;

Домаћи судови првобитно заснивају своју надлежност, воде поступак у потпуности, она у њему учествује, износећи поред осталог и свој предлог у односу на вршење родитељског права; он не учествује у поступку пред иностраним судом чврсто се држећи своје државе пред чијим судовима поступак тече по меритуму;

Инострани суд одбија да решава у поступку бракоразводне парнице, ставом да је надлежан домаћи суд, али поступак за старатељство води и пресуђује да се оцу дете одузима услед његове незаинтересованости за дете; став о незаинтересованости оца за дете изведен је из чињенице његовог неучествовања у том поступку; инострани суд предмет старатељства решава применом права Европске уније, а не Конвенције о надлежности;

Домаћи суд брак разводи, али о вршењу родитељског права не одлучује, ставом да за то није надлежан, позивом на Конвенцију о надлежности и супротно Породичном закону;

Исход поступака је да је брак разведен пресудом домаћег суда, а дете одузето пресудом иностраног суда.

Уставни суд у оваквој ситуацији, имајући увид у инострану одлуку којом је оцу одузето дете, односно детету одузет отац, каже „сам је крив“, требало је да учествује у поступку пред иностраним судом и тамо би добио модел виђања са својим дететом. Мој став супротно томе је да су домаћи судови били надлежни да поред тога што су одлучили о разводу брака, одлуку донесу и о вршењу родитељског права, а што су били дужни по члану 226. Породичног закона сходно Конвенцији о надлежности. Редовни судови су, међутим, после развода брака одлучили да за вршење родитељског права нису надлежни, сводећи тај аспект спора из домена породичног права на питање надлежности по међународном уговору. Дакле, у оспореним правним актима спорно правно питање сведено је на питање *persona standi in judicio*. Међутим, у поступку пред Уставним судом, овај предмет поред разматрања резона редовних

судова о надлежности применом међународног уговора, морао се ценити кроз оптику Устава и уставом зајемчених права на која се подносилац позива, као и других релевантних међународних уговора, те домаћих закона.

Подносилац уставне жалбе исправно је свој случај ставио у контекст повреде права на приступ суду зајемченог чланом 32. Устава и својих родитељских права и обавеза која су му зајемчена чланом 65. Устава. Такође, позвао се и на члан 64. Устава и право детета да зна свој идентитет. Уместо да се Уставни суд позабавио свим правима, разматрање уставне жалбе вршено је само у контексту члана 32. Устава, али потпуно отуђено од суштине члана 32. Устава - правичности. Овај предмет, предмет из домена родитељског права, Уставни суд уопште не посматра кроз призму члана 65. Устава, већ каже да се акти оспорени уставном жалбом „не могу довести у везу са истакнутом повредом права родитеља из члана 65. Устава“. У односу на право детета да очува свој идентитет, поред Устава установљеног и Конвенцијом о правима детета (члан 8.), закључује да је то право „на које се може позвати само дете које сматра да су му та права повређена, односно родитељ као законски заступник, а не у своје име“. Таквим приступом Уставни суд се ставио у улогу контролора резона редовних судова, потпуно занемарујући своју стварну улогу и главни задатак – заштиту Устава и уставног поретка Републике Србије, те заштиту Уставом зајемчених људских права, а која се има вршити свеобухватним сагледавањем случаја који му је изнет на решавање.

Окосница резона за доношење оспорених решења и Одлуке Уставног суда је Конвенција о надлежности. А шта пише у Конвенцији?

Правни режим установљен Конвенцијом о надлежности

Циљеви Конвенције о надлежности, меродавном праву, признању и извршењу одлука и сарадњи у материји родитељске одговорности и мера за заштиту деце, на којима је креиран правни режим, дефинисани су у члану 1 *inter alia*: а) одређење државе чији су органи надлежни за предузимање мера за заштиту личности или имовине детета; б) одређивање права које ће ти органи примењивати у вршењу своје надлежности; в) одређивање меродавног права за родитељску одговорност; г) (...).

Дакле, први корак је да се одреди која је држава надлежна. Други корак је одређивање меродавног права – држава која је надлежна примењује своје право. Када се одреди која је држава надлежна, и када је она која је надлежна донела одлуку применом свог меродавног права, онда се та одлука признаје и извршава у конкурентној јурисдикцији, а током целог поступка државе су обавезане на међусобну сарадњу.

*Telos* Конвенције је заштита интереса деце и то оне деце која се нађу у потенцијалним надлежностима више од једне јурисдикције. Управо да не би дошло до паралелних поступака и супротстављених одлука први и најважнији задатак је да се установи која је од потенцијалних држава надлежна, као и да се успостави режим сарадње између држава, којим би се предупредило креирање паралелних надлежности и потом обезбедила продуктивна сарадња за доношење и спровођење одлуке.

У односу на аспект установљења надлежности Конвенцијом о надлежности креирана су два режима. Један правни режим креиран је посредством института уобичајеног боравишта детета и предвиђа надлежност судског или управног органа државе у којој дете има уобичајено боравиште (члан 5. Конвенције). Овај режим претпоставља да је брак већ разведен, те да је после развода брака дошло до промене места боравка детета. Други правни режим креиран је за ситуације у којима се разводи брак у држави ван уобичајеног боравишта детета, а које могу ако им право њихове државе дозвољава, у том истом поступку одредити мере за заштиту личности или имовине детета (члан 10. став 1. Конвенције). У овој другој ситуацији надлежност државе може се установити под условима: да у тренутку покретања поступка један од родитеља уобичајено борави у тој држави, да су родитељи прихватили надлежност те државе и да је та надлежност у најбољем интересу детета. У ставу 2. овог члана Конвенције стоји и следеће: „Надлежност за одређивање мера за заштиту детета из става 1. овог члана престаје чим одлука којом се усваја или одбија захтев за развод, законску раставу или поништај брака постане правноснажна или се тај поступак оконча из другог разлога“.

Када се установи надлежност државе применом члана 10. став 1. тј. надлежност која је везана за покренути бракоразводни поступак, тада су органи државе који би имали надлежност посредством института уобичајеног боравишта детета дужни да се уздрже од одлучивања ако су у тренутку покретања поступка већ биле затражене сличне мере од органа друге државе уговорнице, а њихово разматрање је још увек у току (члан 13. став 1. Конвенције). И додатно, у ставу 2. овог члана прецизира се да ова обавеза постоји само уколико се органи те државе нису **првобитно** огласили ненадлежним. Члан 13. Конвенције о надлежности садржи сасвим уобичајен и добро познат путоказ за понашање судовима, познат свим правним системима – начело литиспенденције – док надлежни суд суди, други суд не може у истом заснивати своју надлежност. Другим речима, одредбом члана 13. није креиран нов револуционарни режим, који би могао да доведе до подозривости или збуњености судије.

Када се одреди која је држава надлежна, по једном од ова два модела, тада она држава која је надлежна примењује своје право (члан 15. Конвенције).

У оптици предмета пред Уставним судом, режим креиран Конвенцијом требало је разумети на следећи начин – супруг/отац је покренуо бракоразводну парницу са захтевом за вршење родитељског права у Србији, супруга/мајка је учествовала у том поступку и тиме исказала прихватање надлежности суда, надлежност домаћег суда је у најбољем интересу детета (члан 10. став 1. Конвенције). Поступак је требало у потпуности завршити, пред оном јурисдикцијом која је **првобитно** успоставила јурисдикцију (члан 13. Конвенције, став 1. и 2.), брак развести и одлучити о вршењу родитељског права применом меродавног права Републике Србије (члан 15. Конвенције). Наше право је ту јасно: „Суд је дужан да пресудом у брачном спору одлучи о вршењу родитељског права“ (члан 226. став 1. Породичног закона). А на крају, уколико мајка није задовољна пресудом у односу на

вршење родитељског права, она је потом могла покренути нови поступак у држави боравка, применом института уобичајеног боравка детета (члан 5. Конвенције) и тако засновати нову надлежност и тражити нову одлуку и нов режим вршења родитељског права.

Међутим у овом предмету дошло је до потпуног изигравања основног смисла и циља Конвенције – успостављене су паралелне јурисдикције, није постојала сарадња између судова конкурентних јурисдикција, а свака јурисдикција се упустила у решавање само једног дела спорног односа – једна је развела, друга решила родитељско право тако што је детету одузела оца. При томе, инострани суд је поступао у складу са својим правом и правом Европске уније, а према коме Конвенција о надлежности се неће применити, а што је *eo ipso* довело до тога да за њега не тече литиспенденција прописана чланом 13. Конвенције о надлежности, као ни одредбе Конвенције које се односе на обавезу сарадње конкурентних јурисдикција. Домаћи судови су се притом држали само Конвенције о надлежности, по мом схватању погрешним тумачењем низа њених одредаба, супротно обавези изричито креираној у члану 226. Породичног закона, и тиме су довели до повреде права и дужности родитеља зајемчених чланом 65. Устава, као и права на приступ суду као елемента права на правично суђење зајемченог чланом 32. Устава.

#### Резон Уставног суда

Основно утемељење, на коме је Уставни суд изградио одбрану резона приказаног у решењима Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда, креће се у границама теста права на приступ суду изграђеног у пракси Европског суда за људска права. Притом, Уставни суд тај тест преузима позивом на пресуду *Levages Prestations Services* против Француске (број представке 21920/93, пресуда од 23. октобра 1996. године), а не узима у обзир тест о праву на приступ суду који је Европски суд прилагодио тумачењу управо Конвенције о надлежности (пресуде у предметима *Roth против Швајцарске*, број представке 69444/17 и *Plazzi против Швајцарске*, број представке 44101/18, обе од 8. фебруара 2022. године).

Применом теста Уставни суд закључује да ограничење права на приступ суду јесте постојало, али да је оно било „у складу са законом“, да је оно било у складу са легитимним циљем и то најбољим интересом детета, као и да је ограничење права на приступ суду било пропорционално, пошто је отац заштиту својих права требало да оствари пред иностраним судом. Закључујући своје резонување Уставни суд констатује „да је уследила оправдана интервенција Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда којом је подносиоцу уставне жалбе ограничено право на приступ домаћем суду“.

Ни са једним од наведена три аспекта разматрања не могу да се сложим. Напротив, сматрам их погрешним и утемељеним како на погрешном приказу чињеничног стања, тако и на погрешној примени и тумачењу права.

**Превасходно** – није постојало ограничење права, него негирање права. Домаћи судови, као и Уставни суд, изричито упућују оца на инострани суд, и поред тога што је он домаћи држављанин, чије је уобичајено боравиште

у Србији и по чијој тужби су донете мериторне пресуде у односу на које тече жалбени и ревизијски поступак. Он нема никакве правне везе са страном јурисдикцијом. Његов брак је склопљен у Србији са држављанком Србије, дете му је рођено у Србији и брак му је разведен у Србији. Његово право на приступ суду негирано је тиме што од домаћих судова није добио одлуку о вршењу родитељског права, а на шта је имао право по одредби члана 226. Породичног закона, односно којом је домаћи суд био дужан да га снабде, а на чију примену упућују и релевантне одредбе Конвенције о надлежности.

**Први елемент** – да ли је „ограничење“ права на приступ суду „у складу са законом“, сведен је на примену и тумачење само Конвенције о надлежности. Уставни суд подржава став изражен у решењима Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда да се у конкретном случају надлежност имала одредити применом правног режима Конвенције о надлежности креираним чланом 5. односно применом правног института уобичајеног боравишта детета. У односу на члан 10. Конвенције о надлежности све три инстанце заузимају став да у конкретном случају није примењив. Утемељење става о непримењивости члана 10. заснива се на схватању да један од три услова за успостављање овог режима надлежности, и то други услов – престанак оба родитеља да се поступак води пред конкретном јурисдикцијом – није испуњен. Наиме, све инстанце слажу се у ставу да самим тим што је супруга/мајка поднела тужбе иностраном суду, изразила је став да не прихвата надлежност домаћег суда. Међутим, став о томе да ли је покренут поступак не одређује се оценом да ли је друга страна другом суду поднела тужбу. По нашем закону парница почиње да тече достављањем тужбе туженом (члан 203. став 1. Закона о парничном поступку). Већ у односу на ово процесно питање домаћи суд је имао применити своје право, позивом на члан 15. Конвенције о надлежности. Уместо тога, заузима се један арбитражан став, а који при томе није утемељен ни у чињеницама. Треба се суочити са чињеницама: Основни суд у Сомбору је водио поступак мериторно, укључивши и Центар за социјални рад, вештака, комуникацију са амбасадом Србије у Аустрији зарад помоћи у прикупљању података од релевантних институција у Бечу о детету, у поступку су издаване привремене мере, супруга/мајка у потпуности је учествовала у поступку истичући свој захтев у односу на вршење родитељског права, мериторна пресуда донета је два пута, својим првим решењем по жалби Апелациони суд у Новом Саду резонувао је у потпуности као надлежни суд; формални приговор ненадлежности истакнут је тек у тренутку када се Апелациони суд у Новом Саду по други пут укључио у поступак, дакле значајно касније од тренутка када је **првобитно** успостављена надлежност. Уз све то, и инострани суд се сам огласио ненадлежним за поступак развода брака. Чињенично није тачно да је од почетка поступка пред домаћим судовима надлежност била спорна. Приговор ненадлежности морао је бити истакнут на самом почетку поступка, пре упуштања у меритум. Упуштањем у меритум и истицањем свог захтева супруга/мајка изразила је прихватање надлежности домаћег суда. Тиме је други услов постављен у члану 10. Конвенције о надлежности испуњен.

Све наведене инстанце поред овога, чине још један погрешан корак у тумачењу Конвенције о надлежности. Наиме, ослонац за свој резон о ненадлежности додатно проналазе у ставу 2. члана 10. Конвенције, а према коме: „Надлежност за одређивање мера за заштиту детета из става 1. овог члана престаје чим одлука којом се усваја или одбија захтев за развод, законску раставу или поништај брака постане правноснажна или се тај поступак оконча из другог разлога“.

Међутим, овај став долази после става 1. члана 10. а који се односи на оне државе у којима је правни режим уређен тако да се заједно са разводом решава и питање вршења родитељског права, управо да би се омогућило тим државама да своје поступке окончају у целости. Пример овакве државе је управо наша држава, са режимом успостављеним у члану 226. Породичног закона. Поред тога, Конвенција о надлежности покрива ставом 2. члана 10. и оне државе у којима су та два поступка раздвојена, два самостална поступка, а за шта је управо пример правни режим конкурентне јурисдикције у овом предмету. Да је овакво тумачење сасвим извесно исправно потврђује се чланом 13. и чланом 15. Конвенције о надлежности. У члану 13. јасно стоји да када држава успостави своју надлежност и за одређивање мера заштите личности или имовине детета, друга држава је дужна да се уздржи од одлучивања до окончања поступка, под условом да се прва држава није **првобитно** огласила ненадлежном. Потом, чланом 15. Конвенције је предвиђено да надлежна држава примењује своје право, а у нашем случају то је истовремено са одлуком о разводу брака одлучивање и о вршењу родитељског права.

Дакле, из мог угла сагледавања овог случаја, први погрешан став је да супруга/мајка није пристала на надлежност, односно неуочавање да је поступак отпочео и да је мериторно решаван. Други погрешан став је преумеравање надлежности на режим креиран у члану 5. Конвенције о надлежности, погрешном применом става 2. члана 10. Конвенције, потпуно одсуство примене чланова 13. и 15. Конвенције и следствено томе поступање потпуно супротно изричито прописаној дужности суда да пресудом у брачном спору одлучи о вршењу родитељског права (члан 226. Породичног закона).

**Други елемент** – да ли је ограничење тежило остварењу легитимног циља цењен је у односу на најбољи интерес малолетног детета. Уставни суд закључује „да је поступање Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда било усмерено на постизање најбољег интереса малолетног детета, што иначе, мора бити од примарног значаја у свим активностима које се тичу детета и заузима централно место како у Конвенцији о правима детета и Породичном закону...“. Врховни касациони суд свој став о надлежности иностраног суда, а са становишта детета, гради на томе да дете живи у другој држави од јула 2015. године, да има адекватне стамбене услове, право на дечји додатак, да се лепо уклопило у вртић, те да је знање немачког језика довољно за изражавање и споразумевање, не улазећи притом у садржину принципа најбољег интереса детета.

Шта Конвенција о правима детета каже на тему најбољег интереса детета и права детета?

### Члан 3

У свим активностима које се тичу деце, од примарног значаја су интереси детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела.

Државе чланице се 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 7

Дете се пријављује одмах након рођења и од рођења има право на име, право на старање, држављанство и ако је то могуће право да зна ко су му родитељи и право на њихово старање.

Државе чланице обезбеђују остваривање ових права у складу са националним законом и својим обавезама у складу са одговарајућим међународним инструментима из ове области, посебно у случајевима у којима би дете иначе било апатрид.

### Члан 8

Државе чланице се обавезују да поштују право детета на очување свог идентитета, укључујући држављанство, име и породичне везе, како је то признато законом, без незаконитог мешања. У случајевима када је дете не-легално лишено неких или свих елемената свог идентитета, државе чланице пружају одговарајућу помоћ и заштиту како би му што брже био враћен идентитет.

### Члан 9

Државе чланице обезбеђују да ниједно дете не буде одвојено од својих родитеља против њихове воље, осим када надлежни органи на основу судског увида одлуче у складу са одговарајућим законом и процедурама, да је такво раздвајање неопходно и у најбољем интересу детета. Таква одлука може бити неопходна у одређеном случају, као нпр. ако родитељи злостављају или занемарују дете или ако живе одвојено па се мора донети одлука о месту становања детета.

**Државе чланице поштују право детета које је одвојено од једног или оба родитеља да одржава личне односе и непосредне контакте са оба родитеља на сталној основи, осим ако је то у супротности са најбољим интересима детета.**

Комитет за права детета је у свом Општем коментару број 14 од 29. маја 2013. године, приликом разматрања најбољег интереса детета утврђеног чланом 3. Конвенције о правима детета, заузео став да су подељене родитељске



одговорности начелно у најбољем интересу детета, а да приликом процене најбољег интереса детета, судија мора узети у обзир право детета да сачува свој однос са оба родитеља, заједно са осталим елементима релевантним за конкретан случај (пар. 67). Такође, Комитет наглашава важност очувања породичног окружења, а које обухвата очување веза детета и у односу на ширу породицу, као што су баке и деке, ујаци тј. стричеви, тетке, као и шира околина, а што је посебно релевантно у случајевима када су родитељи раздвојени и живе у различитим местима (пар. 70).

Дакле, централна тема најбољег интереса детета је превасходно да дете одраста уз бригу и старање оба родитеља уз очување свог пуног идентитета. Не могу а да не приметим да иако јесте лепо што је дете савладао немачки језик, исто тако је и неопходно да дете не заборави матерњи српски језик, а што се извесно може догодити потпуним одвајањем тако малог детета од оца и фамилије по оцу.

Одредбе Породичног закона које су супротне резону Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда су толико бројне да ми је немогуће пренети их у оквиру овог текста. Уосталом све оне су разрада онога што смо записали у нашем Уставу, што је црвена линија која се не сме прећи, а то је да родитељи у односу на своју децу имају равноправне обавезе и права, а да дете има право да његови родитељи о њему равноправно брину и равноправно му пружају љубав и сигурност у одрастању.

Моје противљење приказаном резону не остаје само у границама онога што је наведено, него и у односу на све оно што није наведено. Не слажем се са одустајањем од уобичајеног метода резоновања Уставног суда, а према коме се утемељење резона налази и у сопственој судској пракси, као и у јуриспруденцији Европског суда за људска права. Уставни суд је у овом предмету изгубио из вида много пута цитирани темељни став Европског суда за људска права у односу на члан 8. Европске конвенције да је уживање родитеља и детета у заједничком друштву основни елемент породичног живота, чак и када је дошло до раскида односа између родитеља (видети пресуде *Keegan иројив Ирске*, број представке 16969/90, од 26. маја 1994. године, став 50; *Мопору иројив Румуније и Мађарске* од 5. априла 2005. године, представка број 71099/01, став 70; *В.А.М. иројив Србије* од 13. марта 2007. године, представка број 39177/05, став 130; *Diamante и Pelliccioni иројив Сан Марина*, број представке 32250/08, од 27. септембра 2011. године, став 170; *Цвејковић иројив Србије*, број представке 42707/10, од 7. фебруара 2017. године, став 52).

Истичем и следећи став Европског суда: „135. Суд примећује да тренутно постоји широк консензус – укључујући и међународно право – у прилог идеји да у свим одлукама које се тичу деце, њихови најбољи интереси морају бити најважнији (...). Као што је наведено, на пример, у Повељи, „[свако] дете има право да редовно одржава лични однос и директан контакт са оба своја родитеља, осим ако је то у супротности са његовим или њеним интересима.“ (предмет *Neulinger and Shuruk иројив Швајцарске*, број представке 41615/07, пресуда од 6. јула 2010.)

И коначно, исказивање става да су Апелациони суд у Новом Саду и Врховни касациони суд одлучивали имајући у виду најбољи интерес детета, управо говори о томе да овај спор није пуки спор о надлежности, већ спор из материје породичног права. Уставни суд, подржавајући ставове Апелационог суда у Новом Саду и Врховног касационог суда, а имајући увид у пресуду иностраног суда којом је оцу одузето дете, практично је заузео став да је одрастање детета без оца у најбољем интересу детета. Исход је ништа друго до потпуна негација одредаба чланова 64. и 65. Устава Републике Србије, Конвенције о правима детета, бројних одредаба Породичног закона, као и одустајање од општеприхваћеног усмерења резоновања у предметима који се тичу деце.

**Трећи елемент** – неопходност одлучивања у демократском друштву разматран је кроз оцену о сразмерности ограничења права и легитимног циља који се тим ограничењем желео постићи. Уставни суд закључује „да у конкретном случају постоји пропорционални однос између искоришћеног средства и циља, односно да одлуком о међународној ненадлежности домаћег суда није прекршено начело пропорционалности, те да је ограничење права подносиоца уставне жалбе на приступ суду, у конкретном случају, било у складу са чланом 32. став 1. Устава и ставовима Европског суда за људска права“.

Овај финални став утемељен је претходним образлагањем да је подносилац „сам крив“ јер би имао решену ситуацију да се подвргао надлежности иностраног суда пред којим је поступак истовремено покренут, а при томе био у застоју у односу на развод. Целокупан резон трећег елемента теста права на приступ суду представља својеврсну осуду Д.К. што се није подвргао надлежности иностраног суда и што је решење свог родитељског права „компромитовао превасходно тиме што је у периоду од скоро две године био фокусиран искључиво на поступак који је покренуо пред домаћим судом“. Међутим, мериторним поступањем судова подносилац уставне жалбе добио је легитимно очекивање да ће његов тужбени захтев у целости бити пресуђен и он до пред сам крај другог круга жалбеног поступка није имао уопште основа да сумња да се његов поступак води пред ненадлежним судом, а самим тим ни разлог да паралелно учествује у поступку који је наставио да тече пред иностраним судом.

Међутим, ни слободна процена принципа сразмерности није лишена правног оквира. Уставом Републике Србије држављанима Србије гарантована је заштита права и интереса држављана у иностранству (члан 13). Супротно томе, овај човек и његово дете не само да нису добили заштиту, већ се легитимно очекивање да ће домаћи суд завршити поступак који увелико мериторно води, додатно преобратило у аргумент против пред иностраним судом, који га је окарактерисао као оца незаинтересованог за дете.

Аргументујући став „сам је крив“ Уставни суд додатно прекорева подносиоца уставне жалбе што је „запоставио и одржавање односа са малолетним дететом по извршној судској одлуци – нагодби од 1. јуна 2018 године“. Притом, Уставни суд има пун увид у списе предмета у којима се налазе

бројни докази његових узалудних покушаја да дете види у покушају да спроведе ту нагодбу и упорно одбијање супруге/мајке да му то омогући, финално премештањем детета у други вртић о коме супруг/отац нема ни једну информацију. Поред разнородног доказног материјала у списима о јаловим покушајима оца да види дете било где, макар и у парку, околност упорног опструирања мајке да се нагодба спроведе видљива је у коначној пресуди иностраног суда којом је детету одузет отац. У тој пресуди мајци је наложено да похађа најмање 10 часова саветовања о одгоју, с обзиром на то да нема толеранцију за везу оца и детета, те је „хитно потребно да мајка конзумира професионалну помоћ у смислу саветовања о одгоју...“. У тој пресуди јасно је истакнуто да је мајка спречавала контакт детета са оцем. С обзиром на то, јасно је да подносилац уставне жалбе није одустао од нагодбе унилатерално, већ је био онемогућен да се понаша у складу са њом. Самим тим, и овај аргумент Уставног суда не стоји.

На самом крају разматрања права на приступ суду Уставни суд излази са још једним ставом. Наиме, Уставни суд каже да је Основни суд у Сомбору своју надлежност засновао на одредби члана 66. став 1. Закона о решавању сукоба са прописима других земаља, не примењујући притом Конвенцију о надлежности. То није у потпуности тачно. Најпре, Основни суд у Сомбору је у току првог првостепеног поступка издао решење о одређивању привремене мере (24. августа 2018. год.) у коме је јасно истакнуто да је у поступку заснована међународна надлежност управо позивом на члан 10. Конвенције о надлежности. После навођења одредбе члана 10. Конвенције о надлежности Основни суд у Сомбору закључује: „Како тужитељ има уобичајено пребивалиште у Србији, врши родитељско право, а оба родитеља прихватили су надлежност суда у Сомбору који је надлежан и за развод брака странака, закључак суда је да у конкретној правној ствари постоји међународна надлежност Основног суда у Сомбору за одлучивање“. Дакле први пут када је имао прилику да се изјасни о надлежности, суд је то правилно учинио. Овако засновану надлежност потврдио је и Виши суд у Сомбору. При томе, тужена није уложила приговор о ненадлежности, те суд није ни имао простора да излази са посебним решењем о надлежности.

У првом жалбеном поступку Апелациони суд у Новом Саду је решењем Гж2. 361/19 од 11. јула 2019. године усвојио жалбу тужене и побијану првостепену пресуду укинуо у делу одлуке о вршењу родитељског права и предаји детета, обавези доприноса у издржавању и начину одржавања личних односа, те је предмет враћен на поновни поступак. Из образложења укидајућег решења произлази да је Апелациони суд у Новом Саду прихватио жалбене разлоге тужене у погледу пропуста првостепеног суда да чињенично стање употпуни садржином документације надлежних аустријских органа. Међународна надлежност суда уопште није поменута, јер није ни била спорна, поступак је увелико текао, јер је **првобитно** био успостављен испуњењем три услова наведених у Конвенцији о надлежности у члану 10. став 1.

Пукотина се појавила накнадно, у другом жалбеном поступку пред Апелационим судом у Новом Саду, када је тужена формално изнела

приговор ненадлежности. Први корак који је овај суд начинио у аргументацији о ненадлежности заснива се на ставу да је првостепени суд надлежност засновао по одредби члана 66. став 1. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља, а да се на конкретан предмет има применити Конвенција о надлежности, а која раније није примењивана. Тачно јесте да је Основни суд у Сомбору првобитно међународну надлежност засновао на члану 10. Конвенције о надлежности у решењу о привременој мери, а потом је у пресуди надлежност везао за домаћи закон. Међутим, Апелациони суд у Новом Саду уместо да приговори да је основ надлежности Конвенција о надлежности, а не закон, понови став истакнут у решењу о привременој мери и надлежност задржи у режиму члана 10. став 1. Конвенције о надлежности, потпуно заокреће правни основ надлежности, пребацује се на потпуно други режим надлежности позивом на члан 5. Конвенције о надлежности и даје тумачење одредаба којим Србији одриче надлежност за креирање режима вршења родитељског права.

На самом крају разматрања права на приступ суду, корисно је осврнути се и на то како је Европски суд за људска права резонувао када је тумачио Конвенцију о надлежности и то управо са становишта права на приступ суду, односно надлежности. Овај Суд је поред тога што је најпре истакао свој уобичајени тест у односу на право на приступ суду, додао да приликом разматрања материје у контексту Конвенције о надлежности, Суд сматра прикладним разматрање и питања – шта је предмет спора о коме ће суд одлучивати, односно да ли је одлука швајцарског суда о ненадлежности сразмерна примарном циљу, а то је уређења односа родитеља и детета (пресуде у предметима *Roth* против Швајцарске и *Plazzi* против Швајцарске, обе од 8. фебруара 2022. године). У оба случаја Европски суд је утврдио повреду права на приступ суду, управо са тежиштем да је свођењем случаја на спор о надлежности подносиоцу представке ускраћено право на мериторно разматрање предмета спора а то је однос родитеља и детета.

У светлу оваквог става Европског суда за људска права, а имајући у виду да Уставни суд не само да своје резонување по правилу прилагођава ставовима овог суда, већ је на то и обавезан чланом 18. став 3. Устава, постаје јасно да Уставни суд разматрање права на приступ суду није смео свести на *persona standi in judicio*, већ га је морао разматрати кроз оптику родитељских права и дужности. Ово тим пре јер је у уставној жалби истакнута повреда родитељских права зајемчена чланом 65. Устава, а цела уставна жалба изграђена управо на захтеву подносиоца уставне жалбе да добије право да се о свом детету стара, а које му Устав његове државе гарантује у члану 65. Устава.

Поред ова два предмета Европског суда за људска права, није згорег поменути и предмет *Пјевић* против Русије (број представке 1764/18, пресуда од 19. октобра 2021) у коме је сличан предмет решаван управо у контексту права родитеља, а не права на приступ суду. Окосница овог предмета такође је борба оца за контакт са дететом, позивом на билатерални међународни уговор између СССР и ФНРЈ о правној помоћи у грађанским, породичним

и кривичним стварима. И у овом случају дошло је до сукоба конкурентних јурисдикција, али је он решаван кроз разматрање повреде права на породични живот, по члану 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд за људска права констатује: „српском суду су била потребна три круга поступка и више од шест и по година да дође до закључка да није надлежан да испита тужбени захтев подносиоца представке (...)“ (став 44). Налазећи повреду члана 8. Конвенције Суд је у свом закључку истакао „да руске власти нису поступиле на начин срачунат да допусте да се породичне везе између подносиоца представке и његовог сина нормално развијају и нису испуниле своју дужност да помогну подносиоцу представке да обезбеди његово право, да буде у контакту са својим сином“ (став 48). У том предмету Европски суд је утврдио повреду права на породични живот.

Европски суд је развио два потенцијална пута за заштиту права родитеља у контексту примене међународног уговора о надлежности. Уставни суд је решио да не примени ни један од та два. Напротив, утврдио је да се оспорени акти „не могу довести у везу са истакнутом повредом права родитеља из члана 65. Устава“.

Овај став Уставног суда сматрам погрешним до бизарности. Спор није вођен о надлежности него о разводу брака и вршењу родитељског права. Могу да разумем да га редовни судови сведу на тему *persona standi in judicio*, али Уставни суд свакако не сме оставити због тога незаштићена права зајемчена Уставом. Остајем са питањем како је могуће да Европски суд за људска права у истоврсном предмету изађе са ставом „да руске власти нису поступиле на начин срачунат да допусте да се породичне везе између подносиоца представке и његовог сина нормално развијају и нису испуниле своју дужност да помогну подносиоцу представке да обезбеди његово право, да буде у контакту са својим сином“, а Уставни суд са ставом да предмет *ratione materiae* нема везе са родитељским правом. Како је могуће да ако се за аргументацију потеже најбољи интерес детета, Конвенција о правима детета и Породични закон предмет постаје само и једино предмет о надлежности? Стандард најбољи интерес детета налази се у члану 65. Устава и овај предмет морао је бити мериторно размотрен кроз оптику овог права које је зајемчено свим држављанима Србије.

На самом крају вратила бих се на почетну тезу о методолошком приступу тумачењу људских права у светлу когнитивне емпатије. Речит је пример предмета Попадић против Србије (број представке 7833/12) разматраног пред Европским судом за људска права, а у коме је утврђена повреда члана 8. Европске конвенције управо у домену борбе једног оца да виђа своје дете. Вреди напоменути да је овај предмет за окосницу имао дужину трајања поступка, и коначно разрешење случаја тек када су родитељи сами дошли до договора, а у коме Уставни суд није сматрао да је дошло до повреде права оца. У финалном закључку пресуде Европског суда од 20. септембра 2022. стоји:

„100. Имајући у виду ове налазе и без потцењивања осетљивости питања добробити детета у младом и рањивом узрасту, посебно на самом почетку

овог предмета, Суд није уверен, како је Влада тврдила, да је одлучивање о праву на контакт подносиоца представке, које је трајало око четири године на два нивоа надлежности, било неопходно да би се добили објективни елементи предмета и прихватљива с обзиром на изнете разлоге за то (...). Штавише, домаћи органи су неколико година пропуштали да ураде све што је у њиховој моћи а што се од њих разумно могло очекивати како би узели у обзир легитимни интерес подносиоца представке да развије и одржи везу са својим дететом и дететов лични дугорочни интерес са истим тим ефектом (...), не позивајући се у пракси на било какве изузетне околности које би обимнији распоред контаката учиниле непожељним или на други начин у супротности са најбољим интересима детета.“

Даљу аргументацију о повреди права и обавеза родитеља зајемчених чланом 65. Устава, као и разматрање да је у најбољем интересу детета да одраста уз потпору оба родитеља, сматрам потпуно излишним, услед очигледности да је ова одредба Устава повређена односно исхода у коме је подносиоцу уставне жалбе одузето дете, а детету одузет отац.

\*

\* \*

Остаје моја интимна дилема да ли бих се овако силовито противила оваквој Одлуци Уставног суда да је пресуда иностраног суда ипак дала режим контаката оца и детета. Међутим, суочавајући се са финалним исходом, не могу да не констатујем да право не само да мора бити правично, већ право мора бити и хумано.

Овај случај показује сву фрагилност права, несавршеност алата примењивања и тумачења права, и посебно клизав терен на коме се налазе права када се умеша елемент иностраности. У државама Европске уније Бриселски правилник дерогира примену Конвенције о надлежности, уколико дете има уобичајено боравиште у некој од држава чланица Европске уније (осим у Данској). Утолико је опрезност судова наше државе у примени овог међународног уговора важнија, а заштита интереса и права наших држављана у иностранству неопходнија.

др Тијана Шурлан,  
судија Уставног суда

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава**

(радни спор – ради поништаја одлуке о именовану директора установе)

**Дозвољеност ревизије у радном спору**

Ревизија у парничном поступку је ограничен правни лек, јер може да се изјави само против законом прописаних одлука и само из ограниченог броја разлога у односу на разлоге за редовни правни лек. Опште

је правило да ревизија може да се изјави ако вредност предмета спора побијаног дела прелази прописани ревизијски цензус. Остали случајеви дозвољености ревизије мењали су се променама закона који су регулисали правила парничног поступка. Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку који је ступио на снагу 31. маја 2014. године допуњена је одредба става 2. члана 403. ЗПП, тако што је уведена могућност изјављивања ревизије и у ситуацији када је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, односно када је тај суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака, а његовим прелазним одредбама прописно је да ће се поступак који је започет по Закону о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС и 74/13-Одлука УС), а није окончан пре ступања на снагу овог закона, спровести по одредбама овог закона. У односу на спорове из радног односа, о каквом спору се овде ради, битно је да се они не сматрају споровима мале вредности, у смислу одредаба ЗПП, као и да ни једном његовом одредбом могућност изјављивања ревизије у овој врсти спорова (осим опште суспензије у погледу ревизијског цензуса) није изричито искључена, како је то учињено за неке друге врсте спорова.

Такође, Врховни касациони суд је, разматрајући питање примене новелираних процесних правила и дозвољеност ревизије према Закону о парничном поступку и његовим измена и допунама, на седницама Грађанског одељења од 3. и 10. марта 2015. године, усвојио закључке којима је, између осталог утврђено да ће се одредбе Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14) примењивати ако је правноснажна одлука донета у другом степену после 31. маја 2014. године, а парнични поступак покренут после 1. фебруара 2012. године, односно ако је одлука којом се окончава поступак укинута и предмет враћен на поновно суђење после 1. фебруара 2012. године. Овакав став ревизијски суд заузео је три године пре доношења оспореног ревизијског решења, а исти став изразио је и приликом усвајања допунских закључака од 10. новембра и 8. децембра 2015. године.

Стога је Уставни суд, у околностима конкретног случаја, оценио да ставновиште Врховног касационог суда о недозвољености ревизије изјављене против другостепене пресуде којом је преиначена првостепена пресуда, донета у парници из радног односа по ступању на снагу Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку из 2014. године, тако што је тужбени захтев подносиоца уставне жалбе по тужби поднетој 22. јануара 2013. године одбијен као неоснован, није засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног процесног закона, те да је њиме повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Штетне последице утврђене повреде права отклоњене су поништајем оспореног решења и налагањем поновног одлучивања надлежног суда о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Р. Ч. и утврђује да је решењем Врховног касационог суда Рев2. 574/17 од 22. марта 2018. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Рев2. 574/17 од 22. марта 2018. године и одређује да исти суд поново одлучи о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 443/16 од 8. новембра 2016. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Р. Ч. из Врњачке Бање је, 18. октобра 2018. године, преко пуномоћника Н. П, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рев2. 574/17 од 22. марта 2018. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава, као и права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, које садржи исту гаранцију као и одредба члана 32. став 1. Устава, због чега Уставни суд постојање његове повреде цени у односу на означену одредбу Устава.

Подносилац уставне жалбе оспорава правну оцену Врховног касационог суда о недозвољености ревизије у радном спору, позивајући се, поред осталог, на одредбу члана 403. став 2. тачка 2) Закона о парничном поступку, којом је прописано да је ревизија увек дозвољена ако је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорени акт.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт и документацију која је приложена уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 22. јануара 2013. године, у својству тужиоца, поднео Вишем суду у Краљеву тужбу против тужене Општине Врњачка Бања, ради поништаја решења Скупштине општине Врњачка Бања број 111-



5/12 од 17. децембра 2012. године, којим је тужилац именован за вршиоца дужности директора Центра за социјални рад.

Пресудом Вишег суда у Краљеву П1. 14/15 од 29. октобра 2015. године усвојен је тужбени захтев тужиоца у целини.

Поступајући по жалби тужене, Апелациони суд у Крагујевцу је донео пресуду Гж1. 443/16 од 8. новембра 2016. године, којом је наведену првостепену пресуду преиначио и тужбени захтев тужиоца у целини одбио као неоснован.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рев2. 574/17 од 22. марта 2018. године одбачена је као недозвољена ревизија тужиоца изјављена против наведене другостепене пресуде. У образложењу оспореног ревизијског решења је, поред осталог, наведено: да је испитујући дозвољеност ревизије, у смислу члана 410. став 2. тачка 5) Закона о парничном поступку, Врховни касациони суд утврдио да ревизија тужиоца није дозвољена; да је у парницама из радних односа, сагласно члану 441. Закона о парничном поступку, дозвољеност ревизије ограничена на спорове о заснивању, постојању и престанку радног односа; да спор који је настао поводом избора директора може имати радноправни карактер уколико су одлуке о избору и именовању, на које се односи тужбени захтев, у вези са радноправним статусом странке у судском поступку (тужиоца), као учесника тог изборног поступка; да уколико предмет правне заштите у радном спору није заснивање, постојање или престанак радног односа, у погледу права на ревизију примењују се одредбе члана 403. Закона о парничном поступку; да је одредбом члана 403. став 3. Закона о парничном поступку прописано да је ревизија дозвољена у свим поступцима у којима вредност предмета спора побијеног дела прелази динарску противвредност од 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе; да стога ревизија тужиоца није дозвољена, јер се, у конкретном случају, тужбени захтев не односи на заснивање, постојање и престанак радног односа, а означена вредност предмета спора у тужби од 10.000 динара не прелази динарску противвредност 40.000 евра.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду позива подносилац уставне жалбе, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана 403. Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14) (у даљем тексту: ЗПП) је прописано: да против правноснажне пресуде донете у другом степену, странке могу да изјаве ревизију у року од 30 дана од дана достављања пресуде (став 1.); да је ревизија увек дозвољена ако је - 1) то посебним законом прописано, 2) другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, 3) другостепени суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака (став 2.); да ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима ако вредност предмета спора побијеног

дела не прелази динарску противвредност од 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе (став 3.).

ЗПП у Глави XXIX уређује поступак у парницама из радних односа, па је тако одредбом члана 436. прописано да ако у тој глави не постоје посебне одредбе, у парницама из радних односа примењиваће се остале одредбе овог закона, док је последњом одредбом ове главе (члан 441.) прописано да је ревизија дозвољена у парницама о споровима о заснивању, постојању и престанку радног односа.

За одлучивање у овом уставносудском предмету од значаја су и друге релевантне одредбе ЗПП, а које су све наведене у Одлуци Уставног суда Уж-5083/16 од 5. јула 2018. године (видети на веб-страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

5. Разматрајући наводе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је констатовао да подносилац уставне жалбе своје наводе о повреди права зајемченог чланом 32. став 1. Устава заснива на тврдњи да је Врховни касациони суд поступио противно наведеној одредби Устава, јер није мериторно одлучио о изјављеној ревизији, иако је она била дозвољена.

С тим у вези, Уставни суд, најпре, истиче да се правом на правично суђење јемчи, између осталог, да ће поступак одлучивања о нечијим правима и обавезама бити спроведен уз примену и поштовање прописаних правила поступка. Надаље, Уставни суд указује да је и Европски суд за људска права мишљења да странке увек имају право да очекују да ће се постојећа правила применити на њихов случај (видети пресуду у предмету *Sotiris и Nikos Koutras Attee против Грчке*, број представке 39442/98, од 16. новембра 2000. године, став 20.). По схватању Уставног суда, изнети став подразумева да се странкама у поступку тако омогућава да своје понашање ускладе са постојећим процесним правилима, у ком случају на њиховој страни постоји и легитимно очекивање да ће се на њихов случај постојећа правила заиста и применити.

Испитујући да ли је Врховни касациони суд произвољно применио процесно право на штету подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем одбачена његова ревизија у парници из радног односа, јер је ревизијски суд, позивајући се на одредбу члана 410. став 2. тачка 5) ЗПП, оценио да је иста недозвољена. Образлажући такву своју оцену, ревизијски суд је, поред осталог, навео да се у конкретном случају не ради о парници у спору о заснивању, постојању и престанку радног односа, у смислу члана 441. ЗПП, када је ревизија увек дозвољена.

Што се тиче поступка у спору из радног односа, као посебног парничног поступка, који је као такав регулисан одредбама ЗПП, Уставни суд констатује да се у тим парницама одлучује о праву, обавези или одговорности која за запосленог настаје у том односу.

Уставни суд даље указује да је дозвољеност ревизије регулисана одредбама ЗПП, односно закона којим су уређена правила поступка за пружање судске заштите, по којима се поступа и одлучује. Дакле, ревизија је ограничен правни лек, будући да може да се изјави само против законом прописаних

одлука и само из одређеног броја разлога у односу на оне који су предвиђени за редовни правни лек. Опште је правило да ревизија може да се изјави ако вредност предмета спора побијаног дела прелази прописани ревизијски цензус. Остали случајеви дозвољености ревизије мењали су се променама закона који су регулисали правила парничног поступка. Тако је Законом о парничном поступку, који је ступио на снагу 1. фебруара 2012. године, одредбом члана 403. став 2, било прописано да је ревизија увек дозвољена када је то посебним законом прописано. Истим законом, одредбом члана 441, било је прописано да је ревизија дозвољена и у парницама у којима се одлучује о заснивању, постојању, односно престанку радног односа. За разлику од ове друге одредбе, односно услова прописаног у њој који су након новелирања основног текста Закона остали непромењени, одредбом члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку који је ступио на снагу 31. маја 2014. године, допуњена је одредба става 2. члана 403. Закона, тако што је уведена могућност изјављивања ревизије и у ситуацији када је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, односно када је тај суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака. Прелазним одредбама ових новела (члан 23. став 1.) прописно је да ће се поступак који је започет по Закону о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС и 74/13 – Одлука УС), а није окончан пре ступања на снагу овог закона, спровести по одредбама овог закона. Такође, Уставни суд указује да се спорови из радних односа не сматрају споровима мале вредности, у смислу одредаба наведеног процесног закона, као и да ниједном његовом одредбом могућност изјављивања ревизије у овој врсти спорова (осим опште суспензије у погледу ревизијског цензуса) није изричито искључена, како је то учињено за неке друге врсте спорова.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је констатовао да је оспореним решењем одбачена ревизија изјављена против другостепене преиначујуће пресуде Апелационог суда у Крагујевцу донете у парници из радног односа по ступању на снагу Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку из 2014. године, по тужби подносиоца уставне жалбе поднетој 22. јануара 2013. године, дакле, након што је (1. фебруара 2012. године) почео да се примењује ЗПП.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, у околностима конкретног случаја, оценио да становиште Врховног касационог суда о недозвољености ревизије изјављене против другостепене пресуде којом је преиначена првостепена пресуда, тако што је тужбени захтев подносиоца уставне жалбе у парници из радног односа у целини одбијен као неоснован, није засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног процесног закона. Овакво становиште Уставни суд је већ исказао у Одлуци Уж-5083/2016 од 5. јула 2018. године.

Уставни суд указује и да је Врховни касациони суд, разматрајући питање примене новелираних процесних правила и дозвољеност ревизије према Закону о парничном поступку и његовим измена и допунама, на седницама

Грађанског одељења од 3. и 10. марта 2015. године, усвојио закључке којима је, између осталог утврђено да ће се одредбе Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14) примењивати ако је правноснажна одлука донета у другом степену после 31. маја 2014. године, а парнични поступак покренут после 1. фебруара 2012. године, односно ако је одлука којом се окончава поступак укинута и предмет враћен на поновно суђење после 1. фебруара 2012. године. Овакав став ревизијски суд заузео је три године пре доношења оспореног решења, а исти став изразио је и приликом усвајања допунских закључака од 10. новембра и 8. децембра 2015. године.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењем Врховног касационог суда Рев2. 574/17 од 22. марта 2018. године повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), уставну жалбу усвојио, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су, у конкретном случају, последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити поништајем оспореног ревизијског решења и одређивањем да Врховни касациони суд поново одлучи о ревизији подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 443/16 од 8. новембра 2016. године, па је сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 36. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одредио начин отклањања штетних последица утврђене повреде права.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-11922/2018 од 29. септембра 2022. године

**Повреда права на правично из суђење,  
из члана 32. став 1. Устава**

**(радни спор – ради исплате трошкова за исхрану и других примања из  
радног односа)**

**Исплата примања по основу накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора; време доспећа потраживања из радног односа и могућност преноса на новог послодавца насталог статусном променом ранијег послодавца**

**Исплата зараде која је обрачуната применом утврђене вредности радног часа, а чија структура није позната, не може представљати поуздан**

доказ да је тиме испуњена и обавеза по основу накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, уколико се не утврди да су ти трошкови узети у обзир приликом одређивања вредности радног часа. За испуњење обавезе из члана 118. став 1. тач. 5) и 6) Закона о раду није довољно само аутономном регулативом прописати начин на који ће се накнада предметних трошкова исплаћивати, већ и да примена прописане норме доводи до тога да се исплата запосленима заиста врши. Такође, Уставни суд је имао у виду и то да у конкретном случају право запослених код првотуженог на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора било прописано општим актом првотуженог – колективним уговорима за јавно предузеће „Ж.“ из 2002. и 2015. године.

Стога је Уставни суд закључио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Београду, у делу који се односи на туженог „Ж.“ а.д. Београд, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, поништио оспорену пресуду и наложио поновно одлучивање о жалби подносиоца изјављеној против првостепене пресуде Првог основног суда у Београду.

Што се тиче навода уставне жалбе у вези са друготуженим АД „С.“ Београд, Уставни суд је утврдио да су предметна потраживања доспела у периоду пре него што је друготужени основан у оквиру статусне промене првотуженог, и да се наводи подносиоца којима се оспорава ревизијско решење не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење, већ се од Уставног суда тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспореног акта, у односу на наводе о повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава Суд је констатовао да приложене пресуде не представљају доказ за изнету тврдњу, јер нису донете у истоветној чињеничној и правној ситуацији, као и да се садржина оспореног решења, којим је одлучивано искључиво о испуњености процесних услова за изјављивање ревизије, *ratione materiae*, не може довести у везу са наводима о повреди права на имовину из члана 58. Устава, па је уставну жалбу у односу на друготуженог и оспорено ревизијско решење одбацио као недопуштено.

Нема услова за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, а у конкретном случају не постоје било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену ове одредбе Закона о Уставном суду, па је Суд одбацио овај захтев.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. М. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Београду Гж1. 2610/18 од 26. октобра 2018. године, у делу који се односи на туженог „Ж.“ а.д. Београд, повређено право подносиоца уставне

жалбе на правично из суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Београду Гж1. 2610/18 од 26. октобра 2018. године, у делу који се односи на туженог „Ж.“ а.д. Београд, и одређује да исти суд у том делу донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Првог основног суда у Београду П1. 2697/17 од 23. априла 2018. године.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

### О б р а з л о ж е њ е

1. М. М. из Смедеревске Паланке је, 19. децембра 2018. године, преко пуномоћника С. А, адвоката из Ниша, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 2610/18 од 26. октобра 2018. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. став 1. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је оспорена другостепена пресуда заснована на произвољној примени меродавног материјалног права; да висина накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора у спорном периоду није била уређена, због чега је неприхватљиво становиште суда да су ове накнаде исплаћене кроз вредност радног часа, посебно из разлога што оне морају бити једнаке за све запослене, без обзира на стручну спрему, звање и радно место; да тужени предметне накнаде није приказивао кроз обрачунске листе, што је био у обавези према Правилнику о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде; да оспорена другостепена пресуда одступа од постојеће праксе суда који ју је донео, као и других апелационих судова у Републици Србији, при чему се о истом правном питању изјаснио и Врховни касациони суд у већем броју својих одлука.

Поднеском од 8. августа 2019. године, подносилац је проширио уставну жалбу, тако што је оспорио и решење Врховног касационог суда Рев2. 897/19 од 27. марта 2019. године, којим није прихваћено одлучивање о његовој ревизији као изузетно дозвољеној, те је ревизија поднета против оспорене другостепене пресуде одбачена као недозвољена.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорене акте, као и да подносиоцу досуди трошкове на име састава уставне жалбе.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни

суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорени акт и документацију која је достављена уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 22. септембра 2017. године, у својству тужиоца, поднео Првом основном суду у Београду тужбу против тужених „Ж.“ а.д. Београд и Акционарског друштва „С.“ Београд, ради солидарног обавезивања на исплату накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора за период од септембра 2014. до августа 2015. године. Поред основног тужбеног захтева постављен је и алтернативни, који се од основног разликује само у погледу висине предметних накнада.

Пресудом Првог основног суда у Београду П1. 2697/17 од 23. априла 2018. године одбијена су као неоснована оба тужбена захтева тужиоца.

Одлучујући о жалби тужиоца, Апелациони суд у Београду је оспореном пресудом Гж1. 2610/18 од 26. октобра 2018. године жалбу одбио и наведену првостепену пресуду у целини потврдио.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, између осталог, наведено: да је, према утврђеном чињеничном стању, тужилац био у радном односу код првотуженог, на радном месту начелника за оперативне послове; да је, на основу Одлуке о статусној промени првотуженог, дошло до издвајања уз оснивање нових привредних друштава, међу њима и друготуженог; да су тужилац и друготужени, као послодавац следбеник, закључили анекс уговора о раду од 1. септембра 2015. године, којим је тужилац премештен на одговарајуће послове код друготуженог; да је из налаза и мишљења судског вештака за економско-финансијску област утврђено да је првотужени у спорном периоду тужиоцу обрачунавао и исплаћивао основну зараду по вредности једног радног часа, у складу са одредбама чл. 5. и 6. Анекса колективног уговора, али да вредност накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора није вредносно исказивао кроз обрачун основне зараде; да је висину накнада судски вештак обрачунао у две варијанте, прва према Општем колективном уговору („Службени гласник РС“, бр. 50/08, 104/08 – Анекс I и 8/09 – Анекс II), по коме је накнада трошкова за исхрану у току рада износила нето 63.682,66 динара, а регрес за коришћење годишњег одмора нето 33.350,44 динара, а друга у складу са чланом 171. Колективног уговора првотуженог („Службени гласник РС“, бр. 37/95, 11/96, 54/97, 60/97, 33/98, 42/99 и 7/2000), по коме је накнада трошкова за исхрану у току рада нето 106.137,25 динара, а регрес за коришћење годишњег одмора нето 44.467,25 динара, све у месечним износима и са датумима доспелости као у табеларном прегледу; да полазећи од тако утврђеног чињеничног стања и одредаба члана 118. тач. 5) и 6) Закона о раду, а имајући у виду да је тужилац, у складу са одредбама члана 2. Анекса 5 Колективног уговора првотуженог („Службени гласник РС“, број 46/11) и члана 57. ст. 1. и 2. Колективног уговора првотуженог („Службени гласник

„Ж.“ а.д.“ број 4 од 24. марта 2015. године), накнаду трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора остварио кроз вредност обрачунатих и исплаћених часова рада, закључак је првостепеног суда да тужилац не може посебно да оствари право на накнаду ових трошкова, јер нема одговарајућег општег акта који би био инструмент за њихову другачију реализацију; да је првостепени суд имао у виду да висина предметних накнада није вредносно исказана и да се зато не може утврдити у ком проценту учествује у вредности једног радног часа, али је оценио да је то без утицаја, посебно код чињенице да је ствар опредељења послодавца да ли ће прописати да се предметне накнаде обрачунавају и исплаћују посебно или кроз вредност радног часа; да је првостепени суд ценио и налаз и мишљење судског вештака, али је нашао да се ниједна од понуђених варијанти не може прихватити, имајући у виду да је Општи колективни уговор престао да важи у августу 2011. године, док се Колективни уговор првотуженог из 1995. године примењивао до 13. децембра 2002. године.

У образложењу је даље наведено: да је, на правилно и потпуно утврђено чињенично стање, првостепени суд правилно применио материјално право, дајући за своју одлуку јасне и потпуне разлоге, које прихвата и овај суд; да запослени право на накнаду предметних трошкова остварује у складу са општим актом и уговором о раду; да када је општим актом прописано да се у цену радног часа урачунава и вредност накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, као у конкретном случају, тада запослени не може оспоравати накнаду ових трошкова, јер је то право остварио кроз вредност обрачунатих и исплаћених часова рада, како је то и утврђено из налаза и мишљења судског вештака (у наведеном смислу, закључак усвојен на седници Грађанског одељења за радне спорове Апелационог суда у Београду одржаној 17. фебруара 2016. године); да околност да висина предметних накнада није вредносно исказана, јер се не може утврдити у ком проценту учествује у вредности радног часа, без утицаја је на правилност ожалбене пресуде, из разлога што Закон о раду у члану 118. тач. 5) и 6) само прописује право запосленог на накнаду предметних трошкова, док утврђивање услова, висине и начина исплате препушта аутономном регулисању; да када уговор о раду и колективни уговор не утврђују висину накнаде ових трошкова, већ је одређено да се урачунавају у вредност радног часа, запослени не може са успехом потраживати посебну исплату, јер нема одговарајућег колективног уговора, као општег акта и инструмента за њихову реализацију; да је Општи колективни уговор из 1997. године престао да важи 24. септембра 2005. године, док је примена Општег колективног уговора из 2008. године, у погледу ових права, привремено одложена, у складу са Споразумом о развоју социјалног дијалога, којим је одређено да ће датум почетка примене бити одређен посебним анексом, који у међувремену није закључен; да из садржине наведених норми произлази да ни у општим, ни у посебним прописима не постоји основ за остваривање права тужиоца на накнаду предметних трошкова, јер нема одговарајућег колективног уговора по коме би то право могао остварити; да је такво правно схватање исказао



и Уставни суд у Одлуци Уж-2779/2009 од 8. септембра 2011. године, донетој по уставној жалби другог лица, у сличној чињеничној и правној ситуацији.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) било је прописано: да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3. став 1.); да се зарада из члана 104. став 1. овог закона састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду, да се под зарадом у смислу става 1. овог члана сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде, да се под зарадом у смислу става 1. овог члана сматрају сва примања из радног односа, осим примања из члана 14, члана 42. став 3. тач. 4) и 5), члана 118. тач. 1 – 4), члана 119, члана 120. тачка 1) и члана 158. овог закона (члан 105. ст. 1. и 3.); да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, поред осталог, за исхрану у току рада, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин, као и за регрес за коришћење годишњег одмора, при чему висина трошкова из става 1. тачка 5) овог члана мора бити изражена у новцу (члан 118. став 1. тач. 5) и 6) и став 2.).

Колективним уговором за јавно предузеће „Ж.“ („Службени гласник РС“, бр. 84/02, 108/04, 112/08, 45/09, 70/10 и 46/11), тачније његовим последњим Анексом број 5 („Службени гласник РС“, број 46/11) било је прописано: да се вредност једног радног часа за обрачун и исплату зарада за период април – септембар 2011. године, утврђује у нето износу од 65,40 динара (члан 1. став 2.); да је у вредност једног радног часа из члана 1. став 2. овог анекса укључена месечна вредност за исхрану у току рада и вредност једне дванаестине регреса за коришћење годишњег одмора (став 2.).

Одредбама Колективног уговора за „Ж.“ акционарско друштво („Службени гласник РС“, бр. 4/15) било је прописано: да се основна зарада запосленог утврђује као производ вредности радног часа, коефицијента посла утврђеног у Прилогу 1. Колективног уговора, који је одштампан уз Колективни уговор и чини његов саставни део и просечног месечног фонда часова рада од 174 часа (члан 55.); да се вредност једног радног часа за обрачун и исплату зараде утврђује у складу са законом и другим актима, да је у вредност једног радног часа из става 1. овог члана укључена месечна вредност за исхрану у току рада и вредност једне дванаестине регреса за коришћење годишњег одмора, сведена на један радни час, да је вредност једног радног часа за обрачун и исплату зараде утврђена пре ступања на снагу Закона 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) у нето износу од 73,84 динара (члан 57. ст. 1 – 3.); да коефицијент посла из Прилога 1. Колективног уговора садржи сложеност, одговорност, услове рада и стручну спремину за обављање посла (члан 58. став 1.).

Правилником о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде („Службени гласник РС“, др. 90/14 и 44/18 – др.пропис) прописано је: да обрачун зараде, односно накнаде зараде, поред осталог, садржи податке потребне за обрачун зараде, односно накнаде зараде, као и доприноса за обавезно социјално осигурање и пореза у складу са законом, као и износ зараде односно накнаде (члан 2. тачка 4)); да подаци из члана 2. тачка 4) овог правилника, поред осталог, садрже износ накнаде трошкова који имају карактер зараде (топли оброк, регрес и др.) (члан 3. став 1. тачка 8)); да овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се почев од исплате зараде, односно накнаде зараде за септембар 2014. године (члан 5.).

5. Оцењујући наводе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, полазећи од утврђених чињеница конкретнег случаја и уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, констатовао да подносилац уставне жалбе, у суштини, указује на произвољност закључка парничних судова да је исплатом зараде у спорном периоду, која је обрачуната по утврђеној вредности једног радног часа, измирена и обавеза по основу накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.

Стога Уставни суд сматра да, приликом оцене основаности навода о повреди права на правично суђење, заправо треба сагледати спроведени парнични поступак као јединствену целину и оценити да ли је он био вођен на начин који је подносиоцу осигурао право на правично суђење гарантовано чланом 32. став 1. Устава, односно да ли је примена процесног и/или материјалног права била произвољна или арбитрерна, чиме би указала на очигледну неправичност у поступању редовних судова, а на штету подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд најпре констатује да је подносилац уставне жалбе тужбом затражио да се тужени „Ж.“ а.д. Београд и Акционарско друштво ... „С.“ а.д. Београд солидарно обавезу на исплату накнаде предметних трошкова. Међутим, у периоду из тужбе он је био запослен само код првотуженог, након чије статусне промене (издвајање уз оснивање) је анексом уговора о раду премештен на одговарајуће послове код друготуженог, који је основан у оквиру поменуте статусне промене, при чему је првотужени и даље наставио да постоји као самостални правни субјект. Стога је Уставни суд наводе уставне жалбе у односу на прво и друготуженог разматрао одвојено.

Законом о раду је прописано право на накнаду трошкова које запослени има на раду или у вези са радом. У те трошкове, поред осталог, спадају и исхрана у току рада, као и регрес за коришћење годишњег одмора. Накнаду ових трошкова је законодавац окарактерисао као део зараде која се утврђује

у складу са законом, општим актом и уговором о раду, а која представља основицу за обрачун пореза и доприноса који се из ње плаћају. Износи ових примања из радног односа, почев од септембра 2014. године, морају бити посебно исказани у обрачуну зараде, сагласно члану 3. став 1. тачка 8) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Општим актима првотуженог, који су се примењивали у периоду из тужбе – Анекс број 5 Колективног уговора за јавно предузеће „Ж.“ из 2002. године и Колективни уговор за „Ж.“ акционарско друштво из 2015. године, било је прописано да је у вредност радног часа, као једног од параметара за обрачун и исплату зарада, укључена месечна вредност за исхрану у току рада и вредност једне дванаестине регреса за коришћење годишњег одмора. Из чињеничног стања које су утврдили парнични судови произлази да првотужени, приликом обрачуна зарада подносиоца уставне жалбе, није номинално (вредносно) исказивао висину накнада предметних трошкова, из ког разлога није било могуће утврдити у којој су мери/проценту те накнаде учествовале у вредности једног радног часа.

По схватању Уставног суда, исплата зараде која је обрачуната, поред осталог, применом утврђене вредности радног часа, а чија структура (вредности радног часа) није позната, не може представљати поуздан доказ да је тиме испуњена и обавеза по основу накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, уколико се не утврди да су ти трошкови узети у обзир приликом одређивања вредности радног часа. За испуњење обавезе из члана 118. став 1. тач. 5) и б) Закона о раду није довољно само аутономном регулативом прописати начин на који ће се накнада предметних трошкова исплаћивати, већ и да примена прописане норме доводи до тога да се исплата запосленима заиста врши.

Уставни суд, такође, констатује да је у периоду из тужбе зарада код првотуженог представљала производ вредности радног часа, коефицијента посла и просечног месечног фонда часова рада од 174 часа, при чему је коефицијент посла био конфигуриран на бази сложености, одговорности, услова рада и стручне спреме за обављање посла. Из тога даље произлази да је описана аутономна регулатива по питању накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора могла имати за последицу да запослени код првотуженог са већим коефицијентом посла сразмерно оствари и већу накнаду трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, чиме се висина тих накнада детерминише сложености, одговорности, условима рада и стручном спремом за обављање посла, а не стварном висином трошкова које су запослени по том основу имали. На тај начин се директно доводи у питање сама сврха коју ово право из радног односа има, а то је покриће (рефундација) трошкова насталих на раду и у вези са радом.

Уставни суд је имао у виду позивање Апелационог суда у Београду на Одлуку Уж-2779/2009 од 8. септембра 2011. године, али налази да је реч о неприхватљивој интерпретацији правног схватања које је у тој одлуци изражено. Наиме, Уставни суд је у образложењу поменуте Одлуке констатовао да

посебни прописи који уређују права државних службеника и намештеника не гарантују као посебно примање право на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, имајући у виду да је Законом о раду, као општим прописом, предвиђена само могућност да се општим актом или уговором о раду може утврдити право запосленог, односно државног службеника и намештеника, на овакву врсту примања из радног односа. Уставни суд је даље констатовао да обавеза послодавца да запосленом државном службенику и намештенику обезбеди накнаду трошкова на име месечне исхране у току рада за дане проведене на раду, као и регреса за коришћење годишњег одмора, постоји од 1. јануара 2009. године, на основу Одлуке о примени Општег колективног уговора на све послодавце на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 104/08), али је примена ових одредаба одложена Анексом II Општег колективног уговора („Службени гласник РС“, број 8/09). У конкретном случају, право запослених код првотуженог на накнаду трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора било је прописано општим актом првотуженог, најпре Анексом број 5 Колективног уговора за јавно предузеће „Ж.“ из 2002. године, а затим и Колективним уговором за „Ж.“ акционарско друштво из 2015. године.

На основу изложеног, Уставни суд је закључио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж1. 2610/18 од 26. октобра 2018. године, у делу који се односи на туженог „Ж.“ а.д. Београд, повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др.закон и 103/15), одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице утврђене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене другостепене пресуде, у означеном делу, и одређивањем да Апелациони суд у Београду донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Првог основног суда у Београду П1. 2697/17 од 23. априла 2018. године, због чега је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. и права на имовину из члана 58. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одредио начин отклањања штетних последица утврђене повреде права.

7. Што се тиче навода уставне жалбе у вези са друготуженим Акционарским друштвом „С.“ Београд, полазећи од тога да су предметна потраживања доспела у периоду пре него што је друготужени основан у оквиру статусне промене првотуженог, Уставни суд на овом месту упућује на Одлуку Уж-5322/2019 од 23. децембра 2021. године. У тој одлуци је изнета детаљна правна анализа Протокола о усвајању Информације о спроведеном поступку статусне промене „Ж.“ а.д. и отварању почетних стања у пословним књигама

новоформираних друштава од 24. јуна 2016. године, који је изведен као доказ и у конкретном случају, те је оцењен као уставноправно неприхватљив закључак судова да у том документу није одређена структура пренетих обавеза, односно њихова спецификација, као и да се њиме не доказује тврдња да су новчана потраживања запослених код „Ж.“ а.д. Београд, из периода пре извршене статусне промене, пренета у почетни биланс тог друштва преносиоца. Као и у предмету Уж-5322/2019, Уставни суд и овде констатује да парница по тужби подносиоца уставне жалбе још увек није била покренута у време закључења Протокола, а Правилник о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике („Службени гласник РС“, број 95/14) у члану 29. предвиђа само резервисања по основу постојећих судских спорова који се воде против правних лица и предузетника. Међутим, та околност није од посебног утицаја ни у овом уставносудском предмету, јер као што је већ изнето у претходном делу образложења, првотужени није исказивао вредност накнаде трошкова за исхрану у току рада, нити регреса за коришћење годишњег одмора, било номинално, било одређеним процентом у односу на утврђену вредност радног часа, из чега следи да потраживања подносиоца уставне жалбе, у околностима конкретног случаја, треба посматрати као последицу прошлих догађаја, у смислу тачке 10. Међународног рачуноводственог стандарда МРС 37, за чије измирење се у време закључења Протокола могло очекивати да ће довести до одлива ресурса који садрже економске користи из предузећа, уколико дође до утужења.

7.1. У погледу оспореног решења Врховног касационог суда, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспореног акта.

Што се тиче повреде права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд констатује да приложене пресуде Врховног касационог суда не представљају доказ за изнету тврдњу, имајући у виду да су ревизије у тим предметима изјављене против преиначујућих другостепених пресуда, док је у парници у којој је донето решење Рев2. 1618/15 од 28. јануара 2016. године, а које представља једину одлуку донету по посебној ревизији, предмет спора, поред исплате накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, била и исплата увећане зараде по основу сменског рада.

С обзиром на то да је оспореним решењем одлучивано искључиво о испуњености процесних услова за изјављивање ревизије, Уставни суд налази да се његова садржина, *ratione materiae*, не може довести у везу са наводима о повреди права на имовину из члана 58. Устава.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у односу на друготуженог, као и у односу на оспорено ревизијско решење, одбацио, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео начелан став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, а да у конкретном случају не постоје било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену члана 6. став 2. Закона о Уставном суду (видети пресуду у предмету Европског суда за људска права *Драјан Ковачевић и ројив Хрвајске*, број представке 49281/15 од 12. маја 2022. године, став 83.). Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио овај захтев, решавајући као у тачки 3. изреке.

9. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9), члана 46. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-14570/2018 од 29. септембра 2022. године

**Повреда права на суђење у разумном року и на имовину,  
из члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава  
(стечајни поступак – ради исплате зараде  
и других примања из радног односа)**

Пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоца уставне жалбе у стечајном поступку, против стечајног дужника који је у време настанка потраживања имао претежан државни/друштвени капитал, као основ за повреду права на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава, када Уставни суд досуђује накнаду материјалне штете у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку; повреда права на суђење у разумном року у стечајном поступку у коме су подносиоци пријавили али нису намирили потраживања из радног односа, када Уставни суд досуђује накнаду нематеријалне штете

Испитујући тврдње подносиоца уставних жалби Д. Ђ, М. И. и З. Ђ. о повреди права на суђење у разумном року у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву, Уставни суд констатује да је оспорени стечајни поступак трајао осам година и осам месеци. Иако на оцену разумне дужине трајања конкретног судског поступка, поред временског трајања утиче и низ других чинилаца (сложеност чињеничних и правних питања, понашање подносиоца уставне жалбе као странке у стечајном поступку, поступање надлежних судова и природа, односно значај захтева о коме се у поступку одлучује за подносиоца), Уставни суд је утврдио да ниједан од ових чинилаца не може бити оправдање за наведено трајање поступка у коме су подносиоци пријавили своја потраживања из радног односа, а посебно у ситуацији када својим понашањем

нису допринели одуговлачењу поступка, па је овим подносиоцима повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава. Суд је одлучио да се правично задовољење ових подносилаца уставних жалби због утврђене повреде права оствари накнадом нематеријалне штете, и то сваком у износу од по 800 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, умањеном за евентуално већ исплаћене износе по основу евентуално утврђене повреде права на суђење у разумном року у стечајном поступку, а која се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Усклађујући своју досадашњу праксу са ставовима Европског суда за људска права која се односи на обавезу Републике Србије да изврши правноснажне пресуде донете против друштвених/државних предузећа, као и висину накнаде нематеријалне штете утврђене због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд, приликом одлучивања о висини ове накнаде сматра да наведени новчани износ представља адекватну компензацију за повреду права коју су подносиоци уставне жалбе претрпели због неделотворног поступања судова.

Анализирајући наводе уставних жалби којима су исти подносиоци истакли повреду права на имовину из члана 58. став 1. Устава и тражили накнаду материјалне штете, Уставни суд је оценио да пропуст надлежног суда да обезбеди намирнење потраживања подносилаца уставне жалбе у стечајном поступку, а против стечајног дужника који је у време настанка потраживања имао претежан државни/друштвени капитал, у конкретном случају, представља и повреду њиховог права на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава, коју чине потраживања утврђена судским одлукама, па је одлучио да се правично задовољење подносилаца уставних жалби због утврђене повреде овог права оствари утврђењем права на накнаду материјалне штете, и то сваком у висини износа потраживања утврђених у вођеном стечајном поступку, умањених за износе који су по том основу већ исплаћени, такође на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Оцењујући претпоставке за одлучивање о уставним жалбама других подносилаца, Уставни суд је констатовао да је стечајни поступак окончан решењем Привредног суда у Панчеву које је постало правноснажно 16. маја 2018. године, а у ситуацији када се уставном жалбом истиче повреда права на имовину у стечајном поступку који је окончан, када законски рок за подношење уставне жалбе почиње да тече од дана правноснажног окончања тог поступка, подносиоци су морали да изјаве уставне жалбе у року од 30 дана од дана правноснажности решења којим је окончан стечајни поступак, па је у односу на ове подносиоце који су уставне жалбе поднели по протеклу тог рока, одлучио да су исте неблагоприятне и стога их одбацио.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усвајају се уставне жалбе Д. Ђ, М. И. и З. Ђ. и утврђује да су подносиоцима уставних жалби повређена права на суђење у разумном року и на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије, у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10.

2. Утврђује се право подносилаца уставних жалби Д. Ђ, М. И. и З. Ђ. на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 800 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, умањеном за евентуално већ исплаћене износе по основу евентуално утврђене повреде права на суђење у разумном року у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Утврђује се право подносилаца уставних жалби Д. Ђ, М. И. и З. Ђ. на накнаду материјалне штете сваком у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку вођеном пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10, умањених за износе који су по том основу већ исплаћени. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

4. Одбацују се уставне жалбе подносилаца Д. Н, Н. П, Д. Т, М. Т, Р. Ч. и А. Б. изјављене због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава, у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Н. из Банатског Карловца и остала лица наведена у уводу и изреци ове одлуке су, преко пуномоћника Д. Т, адвоката из Панчева, Уставном суду поднели уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава, у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10. Подносиоци су изјавили уставне жалбе следећим редоследом: Д. Ђ, М. И. и З. Ђ. – 15. јуна 2018. године; Н. П, Д. Т, М. Т, Р. Ч. и А. Б. – 20. јуна 2018. године; Д. Н. – 29. јуна 2018. године. Поднесцима од 18, 25. и 29. јуна 2018. године, пуномоћник подносилаца уставних жалби је доставио специјална пуномоћја за заступање подносилаца пред Уставним судом.

Уставни суд је, у складу са одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), уставне жалбе спојио ради јединственог поступања.

Подносиоци у уставним жалбама, поред осталог, наводе: да су водили парничне поступке против туженог ДП „П.“ Банатски Карловац ради накнаде неисплаћених зарада и регреса за коришћење годишњег одмора, као и ради уплате припадајућих доприноса; да су на основу правноснажних



пресуда водили извршне поступке против наведеног извршног дужника који су прекинути због отварања стечајног поступка; да су у поступку стечаја пријавили потраживања из радног односа и да су им иста призната; да је решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 26. јануара 2018. године које је постало правноснажно 16. маја 2018. године, закључен стечајни поступак, а да су им потраживања само делимично измирена. Подносиоци сматрају да су им неизвршењем правноснажних пресуда повређена означена уставна права, јер је држава била обавезна да „предузме све неопходне кораке како би судска пресуда била извршена“. Сви подносиоци су истакли захтев за накнаду нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року у износу од по 400.000 динара (осим М. Т.) и захтев за накнаду материјалне штете у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку вођеном пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује се законом.

Одредбом члана 84. 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), којом је уређен поступак по уставној жалби, прописано је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у уставне жалбе и достављене доказе, дописе Привредног суда у Панчеву VIII Су 44/13-2021 од 9. јуна 2021. године и VIII Су 44/13-2021/1 од 14. јула 2022. године, као и списе предмета Уж-7187/2018, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 16/09 од 14. септембра 2009. године отворен је стечајни поступак над стечајним дужником „П.“ а.д. Банатски Карловац.

3. Ђ. је поднео пријаву потраживања под редним бројем 225. На испитном рочишту од 5. марта 2010. године повериоцу је утврђено стечајно потраживање у износу од 443.561,30 динара, од чега је износ од 53.582,68 динара у другом исплатном реду, а износ од 389.978,62 динара у четвртом исплатном реду. Утврђено потраживање другог исплатног реда је исплаћено кроз делимичну деобу у целисти. Након усклађивања у обрачуну камата

сходно Одлуци Уставног суда IУз – 82/2009 од 12. јула 2012. године утврђено је да укупно потраживање четвртог исплатног реда износи 384.508,99 динара. Стечајном повериоцу је извршена исплата потраживања у износу од 226.923,69 динара, односно 59,02% од утврђеног потраживања четвртог исплатног реда. Неисплаћени износ је 157.585,30 динара.

М. И. је поднео пријаву потраживања под редним бројем 44. На испитном рочишту од 5. марта 2010. године повериоцу је утврђено стечајно потраживање у износу од 106.164,90 динара, које је сврстано у четврти исплатни ред. Након усклађивања у обрачуну камата сходно Одлуци Уставног суда IУз – 82/2009 од 12. јула 2012. године утврђено је да укупно потраживање четвртог исплатног реда износи 89.879,16 динара. Стечајном повериоцу је извршена исплата потраживања у износу од 53.043,52 динара, односно 59,02% од утврђеног потраживања четвртог исплатног реда, те је неисплаћени износ 36.835,64 динара.

Д. Ђ. је поднео пријаву потраживања под редним бројем 28. На испитном рочишту од 5. марта 2010. године повериоцу је утврђено стечајно потраживање у износу од 928.790,86 динара, које је сврстано у четврти исплатни ред. Након усклађивања у обрачуну камата сходно одлуци Уставног суда IУз – 82/2009 од 12. јула 2012. године утврђено је да укупно потраживање четвртог исплатног реда износи 787.635,96 динара. Стечајном повериоцу је извршена исплата потраживања у износу од 464.835,06 динара, односно 59,02% од утврђеног потраживања четвртог исплатног реда, те је неисплаћени износ 322.800,90 динара.

У току трајања стечајног поступка одржано је осам испитних рочишта и испитане су пријаве потраживања 335 поверилаца. Након одржаног допунског испитног рочишта од 25. јуна 2015. године достављен је предлог коначне листе утврђених потраживања, која је урађена због усклађивања у обрачуну камата сходно Одлуци Уставног суда IУз-82/2009 од 12. јула 2012. године.

У току стечајног поступка вршена је процена и то: 2011. године целокупне имовине стечајног дужника као правног лица од стране „И.“ д.о.о. Београд; септембра 2013. године процена покретне имовине (механизације) од стране судског вештака за моторна возила, а септембра 2014. године процена остатка имовине од стране „Е.“ д.о.о. Београд.

Прва продаја одржана је 10. новембра 2010. године, јавним надметањем, за две целине, а постигнута цена за целину број 2 (пољопривредно земљиште) износила је 310.752.699,83 динара, а купац је „А.“ Панчево.

На другој продаји методом јавног прикупљања понуда која је одржана 27. јуна 2011. године, Одбор поверилац на седници од 6. јула 2011. године није прихватио понуђену цену од 15.001.000,00 динара за целину Пекара и млин.

На следећој продаји од 16. августа 2011. године методом јавног прикупљања понуда за целину Пекара и млин, купац је понудио цену од 20.000.000,00 динара која није прихваћена од стране Одбора поверилаца.

На наредној продаји од 3. октобра 2011. године методом јавног прикупљања писаних понуда постигнута цена за понуђену целину број 1. износила

је 20.011.000,00 динара од стране купца СЗТР „П.“ из Банатског Карловца и она је прихваћена од стране Одбора поверилаца.

Продаја покретне имовине стечајног дужника методом јавног прикупљања понуда одржана је 26. децембра 2013. године и продато је 114 целина за укупну цену од 24.132.125,00 динара.

Продаја покретне имовине стечајног дужника методом јавног прикупљања понуда извршена је 15. јула 2014. године и продате су 92 целине по укупној цени од 1.807.694,80 динара.

Продаја стечајног дужника као правног лица методом јавног надметања извршена је 23. децембра 2014. године Конзорцијуму купаца за цену од 170.990.487,00 динара и то: АДПП „3.“ Лазарево, ПП „Б.“ а.д. Б. и „Р.“ а.д. Бајмок.

Продаја покретне имовине у износу од 1.204.200,00 динара извршена је 20. јула 2016. године; 30. новембра 2016. године извршена је продаја покретне имовине у износу од 115.500,00 динара; 1. децембра 2016. године извршена је продаја покретне имовине у износу од 180.633,00 динара и 13. априла 2017. године извршена је продаја покретне имовине у износу од 160.000,00 динара.

Након продаје стечајног дужника као правног лица 23. децембра 2014. године Конзорцијуму купаца за цену од 170.990.487,00 динара, решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 16. јануара 2015. године обустављен је стечајни поступак над стечајним дужником „П.“ а.д. Банатски Карловац и настављен над стечајном масом стечајног дужника.

Решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 26. јануара 2018. године окончан је стечајни поступак и над стечајном масом стечајног дужника „П.“ а.д. Банатски Карловац. Наведено решење је 9. марта 2018. године објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 18/18, а постало је правноснажно 16. маја 2018. године.

Решењем о накнадној деоби Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 14. јуна 2019. године, одобрено је спровођење поступка накнадне деобе стечајне масе „П.“ а.д. Банатски Карловац, у складу са нацртом за накнадну деобу са стањем на дан 11. фебруар 2019. године, утврђена су резервисана средства за исплату трошкова стечајног поступка и обавезе стечајне масе до окончања стечајног поступка, утврђена су резервисана средства за исплату коначне награде за рад стечајног управника, утврђена су укупна средства за накнадну деобу и одређена је накнадна деоба стечајне масе стечајног дужника у четвртном исплатном реду.

Решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 13. децембра 2019. године је усвојен допунски завршни рачун стечајног управника стечајне масе „П.“ а.д. Банатски Карловац, одређена коначна награда стечајном управнику и закључен стечајни поступак над стечајном масом наведеног стечајног дужника, а које решење је постало правноснажно 18. јуна 2020. године.

4. Испитујући тврдње подносилаца Д. Ђ, М. И. и З. Ђ. о повреди права на суђење у разумном року у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10, Уставни суд констатује да је оспорени поступак (у коме су подносиоци пријавили своја потраживања

из радног односа) отворен решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 16/09 од 14. септембра 2009. године, а да је окончан решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 26. јануара 2018. године, које је постало правноснажно 16. маја 2018. године. Из наведеног произлази да је оспорени стечајни поступак трајао осам година и осам месеци.

Иако на оцену разумне дужине трајања конкретног судског поступка, поред временског трајања утиче и низ других чинилаца, као што су сложеност чињеничних и правних питања која се могу појавити током поступка, понашање подносиоца уставне жалбе као странке током трајања поступка, поступање надлежних судова и природа, односно значај захтева о коме се у поступку одлучује за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да ниједан од ових чинилаца, не може бити оправдање за наведено трајање поступка у коме су подносиоци пријавили своја потраживања из радног односа, а посебно у ситуацији када подносиоци уставних жалби својим понашањем нису допринели одуговлачењу поступка.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је подносиоцима уставних жалби из тачке 1. изреке, у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10, повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 1. изреке.

5. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је, у тачки 2. изреке, одлучио да се правично задовољење подносилаца уставних жалби из тачке 1. изреке због утврђене повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете, и то сваком у износу од по 800 евра, у динарској противвредности обрачунатој по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, умањеном за евентуално већ исплаћене износе по основу евентуално утврђене повреде права на суђење у разумном року у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Панчеву у предмету Ст. 20/10. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини нематеријалне штете коју су подносиоци уставне жалбе претрпели због утврђене повреде права, Уставни суд је имао у виду праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Станковић и ројив Србије*, представка број 41285/19, одлука од 19. децембра 2019. године, а која се односи на обавезу „Републике Србије за пропусти да изврши правноснажне домаће пресуде донете против друштвених/државних предузећа, као и питање висине накнаде нематеријалне штете утврђене због повреде права на суђење у разумном року“. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда, Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну компензацију за повреду права коју су подносиоци уставне жалбе претрпели због неделотворног поступања судова.

Такође, Уставни суд је у циљу усклађивања своје праксе са јединственим приступом Европског суда у решавању овог спорног питања, на седници

одржаној 4. јуна 2020. године донео Одлуку Уж-277/2017 и на седници одржаној 17. децембра 2020. године донео Одлуку Уж-7309/2018 (објављене на интернет страници Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs) и у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 102/20 и број 6/21).

6. Анализирајући наводе уставних жалби којима су подносиоци из тачке 1. изреке истакли повреду права на имовину из члана 58. став 1. Устава и тражили накнаду материјалне штете, Уставни суд је оценио да пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносилаца уставне жалбе у стечајном поступку, а против стечајног дужника који је у време настанка потраживања имао претежан државни/друштвени капитал, у конкретном случају, представља и повреду њиховог права на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава, коју чине потраживања утврђена судским одлукама (сличан став изражен је и у Одлуци Уставног суда Уж-1712/2010 од 21. марта 2013. године). Стога је Уставни суд усвојио уставне жалбе подносилаца и у овом делу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 1. изреке.

7. Полазећи од изнетог, а узимајући у обзир да Уставни суд приликом одлучивања у поступку по уставној жалби уважава и праксу међународних институција за заштиту људских права, Суд је, сагласно члану 89. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 3. изреке утврдио право подносилаца из тачке 1. изреке на накнаду материјалне штете, и то сваком у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку који је вођен пред Привредним Панчеву у предмету Ст. 20/10, умањених за износе који су по том основу већ исплаћени. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

8. Оцењујући претпоставке од значаја за одлучивање о уставним жалбама подносилаца из тачке 4. изреке, Уставни суд, најпре, констатује да је уставна жалба строго формално правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода и да је једна од претпоставки за одлучивање о уставној жалби њена благовременост.

Полазећи од наведеног, Уставни суд подсећа на став Европског суда за људска права према коме, када неизвршење правноснажних судских одлука представља трајну ситуацију, рок за изјављивање уставне жалбе се не може одложити на неодређено време, већ тада подносилац треба да поднесе уставну жалбу када постане очигледно да нема реалног изгледа за повољан исход поступка извршења (видети одлуку Европског суда за људска права у предмету *Соколов и др. против Србије*, представка број 30859/10, од 14. јануара 2014. године, став 31). Имајући у виду изложено, Уставни суд истиче да су за време трајања стечајног поступка подносиоци могли да имају реалну наду да ће њихова потраживања бити измирена, али ово очекивање је требало да престане сазнањем чињенице да је стечајни поступак над дужником окончан. Наиме, оспорени стечајни поступак је у конкретном случају окончан решењем Привредног суда у Панчеву Ст. 20/10 од 26. јануара 2018. године, при чему је ово решење постало правноснажно

16. маја 2018. године. Уставни суд указује да у ситуацији када се уставном жалбом истиче повреда права на имовину у стечајном поступку који је окончан, законски рок за подношење уставне жалбе почиње да тече најкасније од дана правноснажног окончања тог поступка, јер је то последњи дан када је орган који је водио поступак могао да повреди право подносиоца уставне жалбе на имовину, а што значи да су у конкретном случају подносиоци морали да изјаве уставне жалбе најкасније у року од 30 дана од дана правноснажности решења којим је окончан стечајни поступак – од 16. маја 2018. године. Уставни суд, у наведеном смислу, указује да није од значаја за заузимање другачијег становишта чињеница на коју су подносиоци указали у уставним жалбама, а то је да је решење о закључењу стечајног поступка са клаузулом правноснажности пуномоћник подносилаца примио 13. јуна 2018. године, и то на свој писмени захтев.

Уставни суд, такође, указује на своје становиште да за потребе утврђивања благовремености уставне жалбе, спровођење поступка накнадне деобе не представља поновно отворен стечајни поступак, нити се доношење допунског завршног рачуна може сматрати окончањем стечајног поступка у наведеном смислу.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да су уставне жалбе подносилаца изјављене 20. и 29. јуна 2018. године, Уставни суд је оценио да су исте неблаговремене, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацио уставне жалбе подносилаца Д. Н, Н. П, Д. Т, М. Т, Р. Ч. и А. Б, одлучујући као у тачки 4. изреке.

9. Уставни суд је, на основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7186/2018 од 13. октобра 2022. године („Службени гласник РС“, број 138/22)

*\* Поводом Одлуке Уж-7186/2018 од 13. октобра 2022. године, судија Уставног суда др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás) издвојио је сагласно мишљење које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 138/22, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## **САГЛАСНО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ у односу на Одлуку Уставног суда број Уж-7186/2018**

Уставни суд, на седници Великог веће, одржаној 13. октобра 2022. године, у предмету Уж-7186/2018, једногласно је донео одлуку са којом је усвојио уставну жалбу подносиоца, бивших радника некадашњег друштвеног предузећа „Пешчара“ из Банатског Карловца са којима су исти тражили да им се утврди повреда уставног права на имовину из члана 58. Устава и права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

Слажем се са изреком Одлуке, она је заснована на одлуци Уставног суда Уж - 7187/2018 од 16. јуна 2022. године, који је донет поводом уставних жалби бивших радника истог предузећа „Пешчаре“ из Банатског Карловца. Истовремено сматрам да постоји неуједначена пракса Уставног суда, пошто је Суд одбацио велики број уставних жалби које су поднели бивши радници предузећа „Бегеј“ из Зрењанина. Један од тих решења је изгласан на седници Уставног суда (Уж-8846/2018) која је одржана непосредно пре седнице Великог већам на којој је донета ова одлука о усвајању уставних жалби.

Пошто сам своје аргументе против решења број Уж-8846/2018, којим су одбачене уставне жалбе бивших радника предузећа „Бегеј“ из Зрењанина детаљно изнео у својем несагласном издвојеном мишљењу, на овом месту ћу само указати на сличности између положаја бивших радника предузећа „Пешчара“ и предузећа „Бегеј“.

### СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ

У случају бивших радника „Пешчаре“ уставне жалбе је написао и поднео Драган Тодоровић адвокат из Панчева, док је уставне жалбе бивших радника „Бегеја“ написала и поднела Мирјана Недељков, адвокат из Ниша. Све уставне жалбе, радника „Пешчаре“ су веома сличне, само се лични подаци и висина неостварених потраживања разликују. Иста је ситуација и са уставним жалбама бивших радника „Бегеја“.

У случају обе групе бивших радника предузећа „Пешчаре“ и „Бегеја“ постоји низ сличности, како чињеничних, тако и правних, и то су следеће:

Ради се о предузећима који су имали већински друштвени капитал у време када су досуђена потраживања бивших радника због неисплаћених зарада.

Извршење пресуда судова је обустављено када је отворен поступак стечаја ових предузећа 2010. године. Стечајни поступак у односу на предузеће „Пешчара“ вођен је пред Привредним судом у Панчеву (број 20/2010) док је стечајни поступак у односу на предузеће „Бегеј“ вођен пред Привредним судом у Зрењанину (бр. 13/2010).

Стечајни поступак у односу на предузеће „Пешчара“ је правноснажно закључен 16. маја 2018. године, док је у односу на предузеће „Бегеј“ поступак окончан 5. јула 2018. године.

У оба случаја, бивши радници нису успели да наплате своја пријављена потраживања у целости.

У оба случаја, радници нису користили законом прописана средства за заштиту права на суђење у разумном року и заштиту права на имовину док је поступак стечаја трајао.

У оба случаја, у уставним жалбама подносиоци су указали на повреду права на имовину, као и на повреду права на суђење у разумном року. Разлика између уставних жалби бивших радника „Пешчаре“ и бивших радника „Бегеја“ своди се на то да ли је повреда уставног права на суђење у разумном року истакнута на почетку текста уставне жалбе, или је на ту повреду права указано на крају уставне жалбе. Образложење повреде права

на суђење у разумном року у случају радника „Бегеја“ је квантитативно нешто обимнија, али је садржински готово истоветна, као у случају уставних жалби радника „Пешчаре“.

### ЗАКЉУЧАК

На основу свих сличности у предметима уставних жалби бивших радника „Пешчаре“ из Банатског Карловца и „Бегеја“ из Зрењанина, сматрам да је Уставни суд требао да једнако поступи у односу на све подносиоце уставних жалби. У бити истоветној ситуацији, на основу садржински веома сличних уставних жалби, Уставни суд је различито поступао према бившим радницима бившег предузећа „Пешчара“, из Банатског Карловца и према бившим радницима предузећа „Бегеј“ из Зрењанина. Док је Уставни суд у првом случају утврдио повреду уставних права, и досудио накнаду материјалне штете, као накнаду материјалне штете у висини неостварених потраживања из радног односа након окончања стечаја, у другом случају је то одбио да учини.

др Тамаш Корхеџ  
(Korhecz Tamás),  
судија Уставног суда

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак пред привредним судом  
– на основу извршне исправе, ради намирања новчаног потраживања)**

Последице брисања привредног друштва из регистра по принудној ликвидацији, које се примењују и у извршном поступку; одговорност контролног члана друштва за обавезе принудно ликвидираниог друштва; необразложена судска одлука

Подносилац уставне жалбе истиче повреду права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, коју темељи на чињеници да извршни суд није одговорио на наводе из његовог приговора поднетог против закључка јавног извршитеља о обустави извршења, и да је јавни извршитељ био дужан да донесе одлуку о прекиду извршног поступка, у смислу члана 547а став 3. Закона о привредним друштвима из 2011. године, а да затим на захтев подносиоца као повериоца донесе одлуку о наставку поступка, у смислу одредбе члана 547а став 4. истог закона, да имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у складу са чланом 548. Закона о привредним друштвима, те да су чланови друштва одговорни за обавезе друштва сходно чл. 548. и 545. истог закона.

Уставни суд оцењује да се извршни суд у оспореном решењу није изјаснио о наводима подносиоца из приговора о примени цитираних одредаба Закона о привредним друштвима у предметном извршном поступку, а који



су били од битног значаја за поступање и одлучивање о наведеном правном средству. Наиме, у конкретном случају извршни дужник је као привредно друштво брисан из регистра привредних субјеката након поступка принудне ликвидације. Принудна ликвидација је један од основа за престанак привредног друштва, брисањем из регистра Агенције за привредне регистре. Мероводним одредбама Закона о привредним друштвима, на које се позвао подносилац у приговору, прописани су разлози за покретање поступка принудне ликвидације, процесне последице покретања поступка принудне ликвидације на судске поступке који су у току, као и последице брисања привредног друштва из регистра, по принудној ликвидацији (а које последице се примењују и у извршном поступку).

У вези са овим уставносудским поступком Уставни суд указује да је, на седници одржаној 18. маја 2017. године, донео Одлуку Уж-3935/2015, која је објављена на интернет страници Суда ([www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)), којом је утврђена повреда права на правично суђење тамо подносиоца уставне жалбе због необразложене одлуке извршног суда који није одговорио на кључне наводе из приговора подносиоца да ли се у конкретном случају могао наставити извршни поступак према оснивачу брисаног привредног друштва као извршног дужника, а узимајући у обзир да *ratio legis* одредаба Закона о привредним друштвима из 2011. године представља не само заштиту интереса чланова привредног друштва над којим се спроводи ликвидација, већ и заштиту интереса поверилаца тог друштва, прописујући да чланови привредног друштва одговарају за обавезе тог друштва и након његовог брисања из регистра привредних субјеката.

Такође, након доношења оспореног акта усвојен је правни закључак на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 16. марта 2021. године у вези са одговорношћу контролног члана друштва за обавезе принудно ликвидираниог друштва. У образложењу правног закључка је, између осталог, наведено: да у предметима извршења, када у току поступка извршења над дужником дође до покретања поступка принудне ликвидације, поступак извршења се прекида по сили закона, и да након брисања друштва из регистра, члан или поверилац брисаног друштва може поднети предлог за наставак поступка према оснивачу/контролном члану друштва, који одговара неограничено солидарно за обавезе друштва и након брисања друштва из регистра; да се уз предлог доставља извод из регистра Агенције за привредне регистре на основу ког се утврђује оснивач друштва и контролни члан; да се не може, на основу података из регистра Агенције за привредне регистре, наставити прекинути поступак извршења у односу на члана друштва (који није контролни), већ се у овим ситуацијама морају доставити исправе из члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу из којих се може утврдити ко је нови дужник обавезе и у којој висини.

Из изнетих разлога, оспорено другостепено решење није образложено на начин који задовољава стандарде правичног суђења, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права, те је

овим решењем повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава. Суд је стога усвојио уставну жалбу и одлучио да се штетне последице утврђене повреде права на правично суђење у овом случају отклоне поништајем оспореног другостепеног решења и доношењем нове судске одлуке о приговору подносиоца уставне жалбе против закључка јавног извршитеља.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба „Н.“ а.д. Београд и утврђује да је решењем Привредног суда у Београду ИПВ(И). 341/19 од 27. септембра 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из одредбе члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Привредног суда у Београду ИПВ(И). 341/19 од 27. септембра 2019. године и одређује се да наведени суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против закључка јавног извршитеља Т. П. из Београда И.И. 33/14 од 29. августа 2019. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. „Н.“ а.д. Београд је, 11. октобра 2019. године, преко пуномоћника М. Р, адвоката из Београда, Уставном суду поднело уставну жалбу против решења Привредног суда у Београду ИПВ(И). 341/19 од 27. септембра 2019. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је оспореним другостепеним решењем извршног суда одбијен приговор подносиоца као извршног повериоца изјављен против закључка јавног извршитеља којим је обустављен извршни поступак против извршног дужника-привредног друштва, у смислу одредбе члана 76. став 1. тач. 3) Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, којим је прописано да суд обуставља извршење услед престанка странке које је правно лице, а нема правног следбеника; да је извршни дужник брисан из регистра привредних субјеката након спроведене принудне ликвидације; да се подносилац у приговору против закључка јавног извршитеља о обустави извршења позвао на специјалне одредбе Закона о привредним друштвима које уређује статус привредног друштва у случају принудне ликвидације и правне последице принудне ликвидације (чл. 547а и 548.); да је подносилац изнео разлоге због којих предметни извршни поступак није требало обуставити, него га прекинути и наставити према члану-оснивачу извршног дужника привредног друштва које је брисано из регистра привредних субјеката, а који члан-оснивач одговора за обавезе брисаног привредног друштва; да Привредни суд у Београду није ценио наведене одлучне чињенице, чим је подносиоцу повређено право на образложену судску одлуку; да је Уставни

суд, при суштинском идентичном чињеничном стању, Одлуком Уж-3935/2015 од 18. маја 2017. године усвојио уставну жалбу.

Подносилац уставне жалбе је предложио Уставном суду да усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права и поништи оспорени акт.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у уставну жалбу и приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Извршни поверилац „Н.“ а.д. Београд, овде подносилац уставне жалбе, је поднело предлог за извршење Привредном суду у Београду против извршног дужника „Б.“ д.о.о. Београд, на основу извршне исправе – извода из регистра заложних права на покретним стварима, ради намирења новчаног потраживања. Привредни суд у Београду је решењем И.И. 155/13 од 8. априла 2013. године дозволио предложено извршење.

Јавни извршитељ Т. П. из Београд је закључком И.И. од 29. августа 2019. године обуставила извршење, у смислу одредбе члана 76. став 1. тачке) 3. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, којим је прописано да суд обуставља извршење услед престанка странке које је правно лице, а нема правног следбеника, а у конкретном случају је утврђено да је извршни дужник брисан из регистра привредних субјеката.

Подносилац уставне жалбе је против наведеног закључка изјавио приговор у којем је навео: да је јавни извршитељ био дужан да донесе одлуку о прекиду извршног поступка, у смислу одредбе члана 547а став 3. Закона о привредним друштвима, а да затим на захтев подносиоца, као извршног повериоца, донесе одлуку о наставку поступка, у смислу одредбе члана 547а став 4. истог закона; да се у конкретном случају не може применити одредба члана 76. став 1. тачка 3) Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, с обзиром на то да имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у складу са чланом 548. Закона о привредним друштвима, те да су чланови друштва одговорни за обавезе друштва сходно чл. 545. и 548. Закона о привредним друштвима; да се извршење настави према Р. Р. који је власник 100% удела члана привредног друштва „Т.“ д.о.о. Београд, које је такође брисано из регистра привредних друштва (а које је било члан извршног дужника са 100% учешћа у основном капиталу).

Привредни суд у Београду је оспореним решењем ИПВ(И). 341/19 од 27. септембра 2019. године одбио приговор подносиоца уставне жалбе

и потврдио закључак јавног извршитеља. У образложењу оспореног другостепеног решења је наведено: да је извршни дужник као странка у поступку брисан из регистра и да нема правног следбеника, те је јавни извршитељ правилно применио предметну одредбу члана Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године; да је извршни суд ценио и остале наводе извршног повериоца, али их није посебно образлагао, будући да нису од утицаја на другачије доношење одлуке у овој правној ствари.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама члана Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13-Одлука УС, 55/14. и 139/14), који се примењивао у предметном извршном поступку, било је прописано: да се извршење одређује и спроводи и на предлог и у корист лица које у извршној исправи није означено као извршни поверилац, ако оно јавном или у складу са законом овереном исправом докаже да је потраживање на њега пренето или да је на њега на други начин прешло пре или у току поступка, а ако то није могуће, пренос или прелаз потраживања доказује се правноснажном, односно коначном одлуком донетом у парничном, прекршајном или управном поступку и одредба става 1. овог члана сходно се примењује и у случају извршења против лица које у извршној исправи није означено као дужник (члан 23. ст. 1. и 2.); да суд обуставља извршење услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника (члан 76. став 1. тачка 3)).

Одредбама Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14, 5/15, 44/18, 95/18 и 91/19), које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, је прописано: да чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари акционарског друштва одговарају солидарно за обавезе друштва у ликвидацији и након брисања друштва из регистра привредних субјеката, до висине примљеног износа из ликвидационог остатка (члан 545. ст. 2.); да се од дана покретања поступка принудне ликвидације сви судски и управни поступци у односу на друштво које је у принудној ликвидацији прекидају (члан 547а став 3.); да се прекинути поступци из става 3. овог члана, могу наставити након брисања друштва из регистра, на захтев чланова, односно поверилаца брисаног друштва у складу са чланом 548. овог закона (члан 547а став 4.); да имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у сразмери са њиховим уделитема у капиталу друштва, а у случају ортакског друштва које нема капитал расподељује се на једнаке делове између ортака (члан 548. став 1.); да након брисања друштва из регистра привредних субјеката, чланови брисаног друштва одговарају за обавезе друштва у складу са одредбама члана 545. овог закона о одговорности чланова друштва у случају ликвидације (члан 548. став 3.); да изузетно од става 3. овог члана, контролни члан друштва с ограниченом одговорношћу и контролни акционар акционарског друштва

одговара неограничено солидарно за обавезе друштва и након брисања друштва из регистра (члан 548. став 4.).

5. Разматрајући наводе уставне жалбе о повреди права подносиоца на правично суђење у предметном извршном поступку, Уставни суд указује да подносилац своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава темељи на чињеници да извршни суд није одговорио на наводе из његовог приговора поднетог против закључка јавног извршитеља о обустави извршења, и то да је јавни извршитељ био дужан да донесе одлуку о прекиду извршног поступка, у смислу одредбе члана 547а став 3. Закона о привредним друштвима из 2011. године, а да затим на захтев подносиоца као повериоца донесе одлуку о наставку поступка, у смислу одредбе члана 547а став 4. истог закона, да имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у складу са чланом 548. Закона о привредним друштвима, те да су чланови друштва одговорни за обавезе друштва сходно члановима 548. и 545. истог закона, те је тражио да се извршни поступак настави према Р. Р.

У наведеном контексту, Уставни суд истиче да је један од елемената права на правично суђење и право на образложену судску одлуку и оно подразумева обавезу суда да аргументовано и довољно образложи своју одлуку. Ова обавеза не може бити схваћена тако да се у одлуци морају изнети сви детаљи и дати одговори на све изнесене чињеничне и правне тврдње странака. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке, али судови морају у сваком случају да образложе своју одлуку на тај начин што ће навести јасне и разумљиве разлоге на којима су ту одлуку засновали (видети, између осталих, пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija йројив Шпаније*, представка број 18390/91, од 9. децембра 1994. године). Такође, у пракси Европског суда за људска права, заузет је став да је за оцену испуњености стандарда права на правично суђење неопходно сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета (видети пресуду *Helle йројив Финске*, од 19. децембра 1997. године, представка број 157/1996/776/1977, од 19. децембра 1997. године, став 60.).

Уставни суд оцењује, да се у конкретном случају, извршни суд у оспореном решењу није изјаснио о наводима подносиоца из приговора о примени цитираних одредаба Закона о привредним друштвима у предметном извршном поступку, а који су били једини наводи и истовремено од одлучног значаја за поступање и одлучивање о наведеном правном средству. Наиме, у конкретном случају извршни дужник је као привредно друштво брисано из регистра привредних субјеката након поступка принудне ликвидације. Принудна ликвидација је један од основа за престанак друштва, брисањем из регистра Агенције за привредне регистре. Мередавним одредбама Закона о привредним друштвима, на које се позвао подносилац у приговору, прописани су разлози за покретање поступка принудне ликвидације, процесне последице покретања поступка принудне ликвидације на судске поступке који су у току (што се односи и на извршни поступак), као и последице брисања привредног друштва из регистра, по принудној ликвидацији (а које последице се примењују и у извршном поступку).

Уставни суд, такође, указује да је, на седници одржаној 18. маја 2017. године, донео Одлуку Уж-3935/2015, која је објављена на интернет страници Суда ([www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)), којом је утврђена повреда права на правично суђење тамо подносиоца због необразложене одлуке извршног суда који није одговорио на кључне наводе из приговора подносиоца уставне жалбе да ли се у конкретном случају могао наставити извршни поступак према Ђ. С. као оснивачу брисаног привредног друштва као извршног дужника, а узимајући у обзир да *ratio legis* одредаба Закона о привредним друштвима из 2011. године, представља не само заштиту интереса чланова привредног друштва над којим се спроводи ликвидација, већ и заштиту интереса поверилаца тог друштва, прописујући да чланови привредног друштва одговарају за обавезе тог друштва и након његовог брисања из регистра привредних субјеката. У решењима Уставног суда Уж-1935/2020 од 14. октобра 2021. године и Уж-1718/2020 од 15. децембра 2021. године је утврђено да је извршни поступак прекинут због покретања поступка принудне ликвидације над извршним дужником, да је извршни дужник у међувремену брисан из регистра привредних субјеката, те да подносилац као извршни поверилац, сагласно одредбама Закона о привредним друштвима, може да тражи наставак истог поступка (у односу на контролног члана/акционара брисаног друштва).

На крају, Уставни суд указује да је, након доношења оспореног акта, усвојен правни закључак на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда одржаној 16. марта 2021. године у вези са одговорношћу контролног члана друштва за обавезе принудно ликвидираниог друштва. У образложењу правног закључка је, између осталог, наведено: да у предметима извршења, када у току поступка извршења над дужником дође до покретања поступка принудне ликвидације, поступак извршења се прекида по сили закона, и да након брисања друштва из регистра, члан или поверилац брисаног друштва може поднети предлог за наставак поступка према оснивачу/контролном члану друштва, који одговара неограничено солидарно за обавезе друштва и након брисања друштва из регистра; да се уз предлог доставља извод из регистра Агенције за привредне регистре на основу ког се утврђује оснивач друштва и контролни члан; да се не може, на основу података из регистра Агенције за привредне регистре, наставити прекинути поступак извршења у односу на члана друштва (који није контролни), већ се у овим ситуацијама морају доставити исправе из члана 48. Закона о извршењу и обезбеђењу из којих се може утврдити ко је нови дужник обавезе и у којој висини (детаљније образложење на веб-сајту <https://www.vk.sud.rs/sr> – Билтен Врховног касационог суда, 2021-1).

Из изнетих разлога, Уставни суд је оценио да оспорено другостепено решење није образложено на начин који задовољава стандарде правичног суђења, успостављене уставносудском праксом и праксом Европског суда за људска права, те да је тим решењем повређено право подносиоца уставне жалбе на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење. Стога је Уставни суд утврдио да је оспореним решењем Привредног суда у

Београду ИПВ(И). 341/19 од 27. септембра 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. 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), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд сматра да се штетне последице утврђене повреде права на правично суђење могу отклонити једино поништајем оспореног другостепеног решења и одређивањем да Привредни суд у Београду донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против закључка јавног извршитеља Т. П. из Београда И.И. 33/14 од 29. августа 2019. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

6. Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-10308/2019 од 3. новембра 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(парнични поступак – ради накнаде штете по основу неоснованог  
обогаћења)**

Парница за накнаду штете због неовлашћеног коришћења техничко-технолошких решења (know-how) у пословању предузећа; одлука у поступку по ревизији када је материјално право погрешно примењено због непотпуно утврђеног чињеничног стања у нижестепеним пресудама; повреда одредаба процесног права

Оцењујући основаност навода о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносилац сматра да му је означено право повређено тиме што је оспорена ревизијска пресуда заснована на доказу изведеном од стране вештака за област машинске технике на који је он имао примедбе, и који првостепени суд није прихватио, док је његов предлог за извођење доказа контролним вештачењем одбијен од стране првостепеног суда уз образложење да је терет доказивања на тужиоцу, а не на туженом, да би затим ревизијски суд преиначио нижестепене пресуде, налазећи да се из доказа који су у првостепеном поступку изведени може утврдити не само основ тужбеног захтева, већ и висина потраживања подносиоца.

Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 416. став 1. ЗПП, ревизијски суд може преиначити побијану пресуду због погрешне примене материјалног права, искључиво на основу чињеничног стања које је утврђено у првостепеном поступку или чињеничног стања које је утврђено у поступку пред другостепеним судом после расправе одржане пред тим

судом. Ипак, на основу члана 416. став 2. ЗПП, непотпуно чињенично стање побијане пресуде може да утиче на одлуку ревизијског суда када ревизијски суд оцени да је материјално право погрешно примењено, али тада не може преиначити побијану пресуду, јер нема услова за њено преиначење управо због непотпуно утврђеног чињеничног стања, већ се побијана пресуда укида у целини или делимично. У конкретном случају, Врховни касациони суд је своју одлуку, којом је преиначио нижестепене пресуде, засновао на чињеницама (садржаним у налазима вештака) које нису утврђене у првостепеном и другостепеном поступку. Напротив, нижестепени судови те чињенице нису утврдили из налаза вештака, јер су те доказе (налазе вештака) оценили као неприхватљиве. Стога се закључак Врховног касационог суда из образложења оспорене пресуде „да из утврђеног чињеничног стања несумњиво произлази да је првотужени пренео друготуженом know-how тужиоца, знања и искуства, која представљају пословну тајну“, имајући у виду императивне одредбе ЗПП, не може окарактерисати као уставноправно прихватљив. Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да је овакво поступање ревизијског суда довело до повреде одредаба процесног правца, која у конкретном случају има тежину повреде Уставом зајемченог права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је, ради отклањања штетних последица утврђене повреде права подносиоца уставне жалбе, поништио оспорену ревизијску пресуду и одлучио да Врховни касациони суд поново одлучи о ревизији тужиоца изјављеној против побијане пресуде Привредног апелационог суда.

Уставни суд је одбацио предлог подносиоца уставне жалбе за одлагање извршења оспорене пресуде, с обзиром на то да је донео коначну одлуку.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Привредног друштва ... „Г.“ ДОО Инђија и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од 23. јануара 2020. године, подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од 23. јануара 2020. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Привредног апелационог суда Пж. 7513/16 од 18. јануара 2018. године.

3. Одбацује се предлог подносиоца уставне жалбе за одлагање извршења пресуде Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од 23. јануара 2020. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво ... „Г.“ ДОО Инђија изјавило је Уставном суду, 23. септембра 2020. године, преко пуномоћника М. Р, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од



23. јануара 2020. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава Републике Србије.

Подносилац је у уставној жалби, између осталог, истакао: да је ревизијски суд преиначио првостепену и другостепену пресуду обавезујући подносиоца уставне жалбе, као друготуженог, да солидарно са првотуженим, исплати тужиоцу по основу накнаде штете износ од 201.742.678,36 динара, са припадајућом каматом; да је таква одлука Врховног касационог суда искључиво заснована на налазу вештака, који нижестепени судови нису прихватили, а из чије је садржине ревизијски суд утврдио да су тужени користили *know-how* тужиоца у свом пословању; да је такав став супротан ставовима нижестепених судова, који су утврдили да знања која су користили тужени не представљају *know-how*, јер нису тајна, већ их може свако сазнати ко је за њих заинтересован; да је вештачење радило лице које нема никаквог знања везаног за област гаса, гасне технике и гасних инсталација, већ се ради о лицу које вештачи област машинства која се односи на моторна возила; да су тужени ангажовали професора М. факултета у Београду из области гаса, гасне технике и производње гасних инсталација, који је извршио стручну анализу вештачења оценивши да је вештачење нестручно изведено; да су нижестепени судови одбили захтев тужених за контролно вештачење, због правила о терету доказивања који је био на тужиоцу, али да је, упркос томе, ревизијски суд заузео потпуно другачији став и своју одлуку засновао на налазу вештака који су тужени оспорили у потпуности; да ревизијски суд није поменуо чињеницу да је тужилац фалсификовао одлуку о пословној тајни; да тужилац током поступка није могао да определи и конкретизује *know-how*, који је он осмислио, а што нико други не зна; да је дошло до повреде права на образложену судску одлуку, јер иста „не садржи анализу ниједног навода, а камоли доказа туженог“; да је ревизијски суд произвољно и паушално без иједног доказа навео да је првотужени у периоду док је био запослен код тужиоца „дошао до специфичних знања у виду *know-how*, и то техничко технолошка решења и поступци који се примењују у производњи“, али да нигде није наведено који су то поступци и знања. Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд утврди да су му повређена означена уставна права, да оспорену пресуду уклони из правног промета и наложи надлежном суду да понови поступак, те да одложи извршење ревизијске пресуде.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује се законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни

суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорену пресуду, документацију приложују уз уставну жалбу, списе предмета Привредног суда у Београду П. 845/2014, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Привредног суда у Београду П. 845/2014 од 23. септембра 2016. године, у ставу I изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца којим је тражио да се обавезу првотужени и друготужени, овде подносилац уставне жалбе, да му исплате износ од 201.742.678,36 динара, са припадајућом каматом, док је у ставу II изреке обавезан тужилац да туженима исплати трошкове поступка. У образложењу пресуде је наведено да је суд, између осталог, прочитао налаз вештака машинске струке Т. Б. од 4. маја 2012. године (и налазе вештака економске струке Н. Т.), али да није прихватио налаз вештака машинске струке делу у коме је закључио да 60% производње друготуженог представља коришћење *know-how* пренетог од тужиоца.

Пресудом Привредног апелационог суда Пж. 7513/16 од 18. јануара 2018. године, у ставу I изреке, одбијене су жалбе странака као неосноване, па је потврђена пресуда Привредног суда у Београду П. 845/2014 од 23. септембра 2016. године, док је у ставу II изреке одбијен као неоснован захтев тужиоца за накнаду трошкова другостепеног поступка. У образложењу другостепене пресуде, поред осталог, је наведено: да је предмет тужбеног захтева накнада штете у износу од 201.742.678,36 динара по основу неовлашћеног коришћења *know-how* од стране тужених; да тужилац сматра да је првотужени као оснивач и директор основао друготуженог ради обављања исте делатности производње гасних постројења; да је на друготуженог неовлашћено пренео целокупан *know-how* тужиоца који представља пословну тајну и да су се тужени на тај начин неосновано обогатили на рачун имовине тужиоца. Даље је наведено да из утврђеног чињеничног стања произлази: да је 20. јуна 1990. године тужилац основан од стране оснивача С. М. и да је 30. новембра 1991. године тужиоцу приступио првотужени као оснивач; да је скупштина тужиоца 16. марта 2007. године донела одлуку о промени правне форме друштва; да је првотужени искористио право несагласног акционара и иступио из друштва; да је 15. априла 2002. године првотужени као један од оснивача са највећим уделом од 41,50% основао друготуженог који се бави истом делатношћу као и тужилац; да је полазећи од изведених доказа, као и од налаза и мишљења вештака машинске и економске струке, првостепени суд закључио да се на основу тих доказа не може са сигурношћу утврдити да су тужени искористили *know-how* тужиоца за стицање добити, нити колика би та добит износила; да је првостепени суд утврдио да је првотужени као оснивач и директор тужиоца, оснивањем друготуженог прекршио клаузулу конкуренције предвиђену чланом 92. став 2. Закона о привредним друштвима, али да је потраживање тужи-

оца по основу накнаде штете застарело, применом члана 37. наведеног закона, који је важио у време подношења иницијалног акта; да се поступање тужених може окарактерисати и као нелојална конкуренција у смислу чл. 22. и 23. Закона о трговини; да би тужилац имао право и на накнаду штете од друготуженог по општим правилима о накнади штете која је настала након 26. септембра 2004. године – три године пре подношења тужбе, али да тужилац није доставио доказе у погледу висине претрпљене штете; да је првостепени суд у целости одбио као неоснован тужбени захтев. Даље је наведено: да је првостепени суд правилно поступио када није узео у обзир налаз вештака машинске струке, којим је утврђено да 60% производње друготуженог представља коришћење *know-how* тужиоца, сматрајући да на пословање једног привредног друштва утичу многи фактори; да организовање производње и пословања привредног субјекта зависи од знања власника и запослених стеченог током школовања, од њихове вредноће или лењости, интелигенције, комуникативности, предузимљивости или снажљивости у променљивим условима на тржишту; да због тога није било довољно само на техничким карактеристикама упоређивати производе тужиоца и производе друготуженог, да би се закључило да због тога што је велики број тих производа идентичан, тужени користе *know-how* тужиоца; да имајући у виду да се ради о индустријској делатности обе странке у производњи гасних постројења, очигледно да постоје одређена знања која се стичу на факултету и на тржишту, кроз радно искуство у обављању наведене делатности, без којих се ова делатност не може обављати, при чему су очигледно техничке карактеристике произведене робе у функцији техничко-технолошких стандарда потребних да би ти производи одговарали својој намени везаној за дистрибуцију и потрошњу гаса; да оваква знања не представљају *know-how*, јер нису тајна, већ их свако може сазнати ко је за њих заинтересован; да из ових разлога основано нису прихваћени наводи тужиоца да је друготуженом и запосленима код друготуженог пренео *know-how* тиме што им је плаћао едукације и семинаре из ове области, јер је то опште знање доступно свима; да је због тога вештак, како правилно налази првостепени суд, приликом утврђивања сличности у производњи тужиоца и друготуженог требало да врши упоређивање и са другим привредним друштвима која обављају сличну делатност из ког разлога је тужилац требало да укаже и на коју конкретну производњу се односи и шта то представља *know-how* или на поступање у пословању које је карактеристично само за тужиоца, које немају други учесници на тржишту како би се евентуално могло утврдити који део тог знања користе тужени; да све што се могло утврдити из налаза вештака машинске струке је да је посебно у првим годинама пословања друготуженог захваљујући знању стеченом код тужиоца (које не мора бити тајно), као и пословним контактима које је М. С. имао као један од директора тужиоца, друготужени могао брже да се укључи у тржишну утакмицу, да развије своје послове и да стекне добит која би реално била мања да се у пословање новооснованог предузећа кренуло „од нуле“, али ове погодности које је друготужени имао нису нужно везани за

коришћење *know-how* тужиоца; да ни метод који је користио вештак економске струке за утврђење евентуалне користи од *know-how* тужиоца, није поуздан, јер је заснован само на подударању између клијената тужиоца и друготуженог и процента добити друготуженог, као да је добит друготуженог од тих клијената везан искључиво и само за коришћење *know-how* тужиоца; да у ситуацији када суд није везан правном основном тужбеног захтева, првостепени суд је правилно ценио основаност тужбеног захтева применом и других законских института који би се могли применити у конкретном случају, па је правилно нашао да је првотужени прекршио одредбу члана 92. став 1. Закона о предузећима (клаузула конкуренције), који предвиђа да члан акционарског друштва не може имати то својство у другом предузећу, односно другом правном лицу исте или сродне делатности или делатности која би могла бити конкурента; да према ставу 3. истог члана оснивачким актом или статутом предузећа може се утврдити да забрана траје и после губитка тог својства, али не дуже од две године; да према ст. 4. и 5. истог члана ако дође до кршења клаузуле конкуренције предузеће може, између осталог, тражити накнаду штете као и преношење предузећу користи из послова закључених за туђи рачун; да према ставу 6. овог члана захтев за накнаду штете застарева за 90 дана од дана сазнања за повреду из става 1. и за прекршиоца, а најдоцније у року од три године од дана када је учињена повреда; да сличну одредбу садрже и чл. 36. и 37. Закона о привредним друштвима, који је био на снази на дан подношења противтужбе, с тим што се према члану 37. став 2. тог Закона право по основу повреде сукоба интереса и правила конкуренције може остваривати у року од 60 дана од дана сазнања за учињену повреду, односно три године од дана учињене повреде; да је, у конкретном случају, друготужени основан 15. априла 2002. године, што тужиоцу није могло остати непознато, прво зато што се бави истом делатношћу, а друго зато што су га основали дотадашњи акционар тужиоца и што су неколико лица запослених код тужиоца прешла да раде код друготуженог; да како су се тужени у поднеску од 9. новембра 2011. године позвали иа застарелост захтева тужиоца, то је првостепени суд правилно нашао да би, у сваком случају, позивање тужиоца и на исплату штете по основу забране конкуренције било застарело, тако да би његов захтев и по овом основу био неоснован; да је у тренутку подношења противтужбе овде тужиоца, већ протекло три године од оснивања друготуженог, при чему из утврђеног чињеничног стања произлази да иако је првотужени био акционар тужиоца у периоду од 2002. до 2007. године, он фактички због сукоба са другим оснивачем и забране уласка у предузеће, није био у могућности да врши било каква управљачка права која су му припадала као акционару или да утиче на пословање тужиоца; да првостепени суд правилно налази да се поступање туженог може окарактерисати и као нелојална конкуренција у смислу чл. 22. и 23. Закона о трговини, који је био и на снази у спорном периоду, имајући у виду указивање тужиоца да је друготужени посебно у почетном периоду након оснивања, продавао робу истим клијентима као и тужилац; да би по Закону о

трговини, тужилац имао право на накнаду штете од друготуженог, по општим правилима о накнади штете; да имајући у виду истакнути приговор застарелости у обзир би могла доћи само штета настала након 26. септембра 2004. године, односно три године пре подношења противтужбе и након тога, али тужилац до закључења главне расправе није пружио доказе, пре свега о висини претрпљене штете; да је заступник тужиоца на њу само указао у свом исказу, али у списима нема података о приходима које је тужилац остваривао у посредовању са клијентима које је касније преузео друготужени, што би била полазна основа за утврђивање висине штете по овом основу, а не би било неопходно тражити доставу документације од тужених, што је тужилац у току поступка истицао као проблем за правилно утврђење чињеничног стања; да се жалба неосновано позива и на то да је првостепени суд пропустио да поступи по указаном од стране другостепеног суда, односно да у поновљеном поступку утврди да ли тужени користи *know-how* тужиоца и колику је корист тиме остварио, будући да је на основу спроведеног поступка у периоду од 9. марта 2011. године, када је донето укидно решење, па до 23. септембра 2016. године када је донета ожалбена одлука, предмет расправљања био само противтужбени захтев овде тужиоца, по чијој су иницијативи изведени сви предложени докази, на основу којих је првостепени суд, уз детаљну оцену изведених доказа, коју у целости прихвата и овај суд, нашао да тужилац није доказао да је тужени економски искоришћавао *know-how* тужиоца, за шта је дао јасне и детаљно образложене разлоге прихватљиве и другостепени суд, тако да се не може прихватити тврдња тужиоца да није поступљено по укидној одлуци; да поред наведеног, треба имати у виду да се у конкретном случају не ради о битној чињеници, постојању или непостојању Одлуке о пословној тајни код тужиоца, имајући у виду да тужилац није указао на чињенице које су конкретне особености у производњи и пословању тужиоца које га разликују од других привредних субјеката који се баве истом делатношћу и које особености у технолошком смислу представљају такав квалитет, да се могу подвести под *know-how* тужиоца; да је у првостепеној пресуди довољно образложено да је на утврђивање наведене чињенице (постојању или непостојању Одлуке о пословној тајни) потрошено превише времена, указујући да иста није од одлучујућег значаја за сам меритум одлуке о основаности тужбеног захтева; да је исто тако битна и садржина пословне тајне, односно шта је то што је требало чувати као тајну, и то је првостепени суд дао јасно и правилно образложење да тужилац за садржину његовог *know-how* није указао на коју се производњу односе или на које понашање у пословању, а које решење – знање је довољно оригинално да се може протумачити као *know-how* и да се као такво мора огласити пословном тајном, односно сакрити од конкуренције, јер наведено знање даје одговарајућу предност њеном имаоцу у односу на конкуренцију; да су неосновани жалбени наводи у погледу неправилне примене члана 224. Закона о парничном поступку, тј. наводи да суд морао досудити штету тужиоцу у виду изгубљене добити која је еквивалентна користи коју је друготужени имао од преу-

зимања купаца тужиоца и продаје идентичних производа као и тужилац, јер се тако не доказује штета, у смислу члана 155. Закона о облигационим односима, којим је прописано да је штета умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист); да се корист коју је, под неким околностима остварило неко лице, не мора нужно значити да би исту корист остварило и неко друго лице; да у том смислу изгубљена добит (корист) тужиоца, као вид штете, не може доказивати тако што се утврђује корист коју је остварио тужени; да се корист коју једно лице оствари не може изједначавати са штетом коју претрпи друго, због тога што изгубљена добит представља добит која према реалним околностима може да настане, односно корист коју би тужилац остварио, за случај да није било штетне радње туженог; да је тужени, у том контексту, могао остварити већу или мању добит; да су од значаја околности које утичу на пословање тужиоца, а не неких других лица, да би се утврдила његова изгубљена добит, па како је правилно првостепени суд нашао да тужилац није предложио извођење доказа на наведену околност, правилан је и закључак да висине штете није доказана ни по општим правилима за накнаду штете; да су неосновани и жалбени наводи тужиоца да је учињена повреда одредаба парничног поступка, с обзиром на то да је на рочишту одржаном 23. септембра 2016. године одбијен предлог да се обави контролно вештачење; да је контролно вештачење предложио тужени, те је првостепени суд правилно одбио наведени предлог, јер није на туженима терет доказивања чињенице настанка штете, односно њене висине; да се тужилац, на том рочишту чак противио предлогу туженог да се обави контролно вештачење; да су без значаја наводи жалбе да првостепени суд није применио члан 210. Закона о облигационим односима, са образложењем да је на туженог другог реда, без правног основа, прешла имовина тужиоца, односно његово право *know-how*; да наведена чињеница преласка права *know-how* није утврђена, тако да нема места примени наведене одредбе.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од 23. јануара 2020. године усвојена је ревизија тужиоца, преиначене су пресуде Привредног суда у Београду П. 845/2014 од 23. септембра 2016. године и Привредног апелационог суда Пж. 7513/16 од 18. јануара 2018. године и пресуђено, тако да је усвојен тужбени захтев, па су обавезани тужени да тужиоцу солидарно исплате укупан износ од 201.742.678,36 динара, са припадајућом затезном каматом, као и да тужиоцу солидарно накнаде трошкове поступка. У образложењу оспорене ревизијске пресуде је, поред осталог, наведено: да су основани наводи тужиоца као ревидента да се закључак нижестепених судова не може прихватити услед погрешне примене материјалног права; да је одредбом члана 32. уговора о оснивању тужиоца од 30. новембра 1991. године потписаног и од стране првотуженог, предвиђено да пословну тајну, између осталог, чине и исправе и подаци који представљају тајну производње, резултати истраживачког и конструктивног рада, техничка-технолошка решења која се примењују у раду предузећа, подаци о текућем финансијском и материјалном пословању, о цени производа и услуге и у условима набавке

и продаје; да је слична одредба садржана и у статуту тужиоца од 18. јуна 1999. године; да из наведених аката привредног друштва произлази да је тужилац као пословну тајну предвидео податке који би се према дефиницији могли сврстати у *know-how*; да *know-how* обухвата техничка и технолошка знања, искуства и вештине која се могу применити у производњи; да у ширем смислу обухвата и знања везана за организовање финансијског пословања и уопште вођења пословне политике једног привредног друштва; да из налаза и мишљења судског вештака машинске струке произилази да је првотужени у периоду док је био запослен код тужиоца дошао до специфичних знања у виду *know-how*; и то – техничко-технолошка решења и поступци који се примењују у производњи и знања која су потребна за реализацију производа и објеката, развоја нових производа, подаци о капацитетима, обиму и структури производње, организацији процеса производње и, пословању, подаци о цени, и калкулацији цене као и други финансијски показатељи послова (о купцима, о пословању на руском тржишту и слично); да је анализом и упоређивањем производног програма, као и обиласком погона, вештак закључио да је производни програм и обим инжењеринг услуга друготуженог исти или је директно настао на основама *know-how* система који је створен код тужиоца; да је друготужени на тај начин током 2002. године практично преузео око 60% постојеће производње арматуре од тужиоца да би у каснијим годинама захваљујући сопственом развоју освојио и друге купце и производе; да је вештак утврдио да су технологија и начин испитивања истоветни у лабораторији тужиоца и друготуженог уз неке разлике у техничким карактеристикама опреме; да је након прегледа назива купаца, вештак констатовао да је у првој години пословања од свих купаца са којима је друготужени радио 62% било са комитентима тужиоца, да након тога број купаца расте, али се смањује њихово релативно учешће у броју укупних купаца, што је резултат сопственог развоја и освајање нових купаца од стране друготуженог; да из датог налаза вештака машинске струке произилази да су тужени користили *know-how* тужиоца, односно његова технолошка, производна, економска и комерцијална решења у пословању; да је уговором о оснивању тужиоца, првотужени као оснивач, преузео обавезу чувања пословне тајне у погледу података који по својој садржини представљају *know-how* тужиоца; да је првотужени као члан тужиоца током 2002. године основао друготуженог ради обављања исте делатности као и тужилац; да из утврђеног чињеничног стања несумњиво произилази да је првотужени пренео друготуженом *know-how* тужиоца, знања и искуства, која представљају пословну тајну; да је на овај начин првотужени као оснивач тужиоца прекршио презету уговорну обавезу чувања пословне тајне; да је првотужени наставио са кршењем пословне тајне и по престанку својства члана друштва, тужиоца; да је сходно томе, првотужени одговоран за штету коју је причинио тужиоцу неовлашћеним преносом *know-how* на своје друштво; да је неовлашћеним коришћењем *know-how*, друготужени развио и унапредио своје пословање, ојачао конкурентски, економски и комерцијални положај и остварио имовинску корист, а самим тим и првотужени као

његов оснивач; да је тужилац овлашћен да од тужених потражује накнаду штете по општим правилима за накнаду штете, проузроковану заједничким предузимањем противправних радњи, неовлашћеним преносом *know-how* и његовим неовлашћеним коришћењем; да је одредбом члана 154. Закона о облигационим односима прописано да ко другом проузрокује штету дужан је надокнадити, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице; да по принципу субјективне одговорности по основу доказане кривице оштећеник треба да докаже противправну штетникову радњу, насталу штету, узрочну везу између штетне радње и настале штете и кривицу штетника; да по становишту Врховног касационог суда сви ови елементи субјективне одговорности су испуњени у конкретном случају; да је на основу налаза вештака машинске струке, вештак економске струке утврдио финансијску корист коју је друготужени прибавио неовлашћеним коришћењем *know-how* тужиоца; да је по становишту Врховног касационог суда правилно вештак обрачунао висину накнаде штете коју је тужилац претрпео противправним радњама тужених; да остварени проценат добити друготуженог, услед преузимања клијената и *know-how* тужиоца представља фактичко умањење имовине тужиоца у складу са чланом 155. Закона о облигационим односима; да из изведених доказа, налаза и мишљења вештака машинске и економске струке, произлазе правно релевантне чињенице за заснивање грађанскоправне одговорности тужених у складу са одредбама чл. 154. и 414. Закона о облигационим односима; да паушално оспоравање истих без аргументованих и доказаних чињеница не може бити основ искључења одговорности тужених за штету коју је тужилац претрпео њиховим заједничким противправним радњама; да су по становишту Врховног касационог суда погрешно нижестепени судови ценили и основаност истакнутог приговора застарелости потраживања; да из утврђеног чињеничног стања произлази да тужилац потражује накнаду штете за период од 2002. године, па до 2010. године; да је тужба за накнаду штете поднета 26. септембра 2007. године; да су одредбом члана 376. Закона о облигационим односима предвиђени рокови у којима застарева право потраживања накнаде штете; да, међутим, у случају да оштећени то своје право на накнаду штете није реализовао у прописаном законском року, одредба члана 209. Закона о облигационим односима му омогућава да и након гашења права захтева накнаду проузроковане штете од одговорног лица, по правилима стицања без основа, и то да му одговорно лице уступи све оно што је добило радњом којом је штета проузрокована; да како утужени износ представља имовинску корист која је стечена недопуштеним радњама тужених, тужилац може да оствари своје право потраживања накнаде штете по правилима која важе за институт стицања без основа; да могућност тужиоца да захтева да му се уступи стечена имовинска корист застарева у општем року застарелости из члана 371. Закона о облигационим односима, који није протекао до дана утужења; да како су нижестепени судови погрешно применили материјално право, стекли су се услови за преиначење нижестепених одлука од стране Врховног касационог суда применом члана 416. Закона о парничном поступку.



4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се позива подносилац уставне жалбе, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-Одлука УС, 74/13-Одлука УС и 55/14) (у даљем тексту: ЗПП) је прописано: да су странке дужне да изнесу све чињенице на којима заснивају своје захтеве и да предложе доказе којима се утврђују те чињенице, да ће суд да размотри и утврди само чињенице које су странке изнеле и да изведе само доказе које су странке предложиле, ако законом није другачије прописано (члан 7. ст. 1. и 2.); да суд одлучује по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно, свих доказа као целине и на основу резултата целокупног поступка, које ће чињенице да узме као доказане (члан 8.); да странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, ако законом није друкчије одређено (члан 223. став 2.); да је странка дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев или којим оспорава наводе и доказе противника, у складу са овим законом (члан 228.); да ако суд на основу изведених доказа (члан 8.) не може са сигурношћу да утврди неку чињеницу, о постојању чињенице примениће правила о терету доказивања (члан 231. став 1.); да ће другостепени суд пресудом преиначити првостепену пресуду ако – 1) је на основу расправе утврдио другачије чињенично стање него што је оно у првостепеној пресуди, 2) је првостепени суд погрешно оценио исправе или посредно изведене доказе, а одлука првостепеног суда је заснована искључиво на тим доказима, 3) је првостепени суд из чињеница које је утврдио извео неправилан закључак о постојању других чињеница на којима је заснована пресуди и 4) сматра да је чињенично стање у првостепеној пресуди правилно утврђено, али да је првостепени суд погрешно применио материјално право (члан 394.); да ако Врховни касациони суд утврди да је материјално право погрешно примењено, пресудом ће да усвоји ревизију и преиначи побијану пресуду, да ако Врховни касациони суд нађе да је због погрешне примене материјалног права чињенично стање непотпуно утврђено и да због тога нема услова за преиначење побијане пресуде, решењем ће да усвоји ревизију, укине у целини или делимично пресуду првостепеног и другостепеног суда или само пресуду другостепеног суда и предмет врати на поновно суђење истом или другом већу првостепеног, односно другостепеног суда (члан 416. ст. 1. и 2.).

5. Оцењујући основаност навода о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносилац сматра да му је означено право повређено тиме што је оспорена ревизијска пресуда заснована на доказу изведеном од стране вештака за област машинске технике на који је он имао примедбе, и који првостепени суд није прихватио, док је његов предлог за извођење доказа контролним вештачењем одбијен од стране првостепеног суда уз образложење да је терет доказивања на

тужиоцу, а не на туженом, да би затим ревизијски суд преиначио нижестепене пресуде, налазећи да се из доказа који су у првостепеном поступку изведени може утврдити не само основ тужбеног захтева, већ и висина потраживања подносиоца.

Уставни суд указује и на став Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) према коме члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), којим се јемчи право на правично суђење, не садржи никаква правила о прихvatљивости доказа или начину на који они треба да буду оцењени, из разлога што су та питања уређена националним законодавством (видети предмет *Schenk и ројив Швајцарске*, представка број 10862/84, пресуда од 12. јула 1998. године, ст. 45. и 46.). Дакле, редовни судови су ти који су на првом месту позвани да тумаче и примењују меродавна процесна правила, али према пракси Европског суда, овај захтев се остварује и кроз искључење произвољности у поступању и одлучивању од стране редовних судова, што подразумева и обавезу судова да се придржавају утврђених процесних правила током судског поступка (видети предмет *Sotiris and Nikos Koutras Attee и ројив Грчке*, представка број 39442/98, пресуда од 16. новембра 2000. године, став 20.).

Уставни суд подсећа да је тужбени захтев подносиоца уставне жалбе правноснажно одбијен као неоснован, због тога што тужилац није доказао да су тужени користили његов *know-how*. Првостепени суд је на рочишту за главну расправу одржаном 23. септембра 2016. године одбио предлог тужених за извођење доказа контролним вештачењем, а другостепени суд је, поводом тога, истакао да је првостепени суд правилно одбио наведени предлог, јер није на туженима терет доказивања чињенице настанка штете, односно њене висине. Штавише, нижестепени судови су у образложењима пресуда нагласили да је вештак, приликом утврђивања сличности у производњи тужиоца и друготуженог, требало да врши упоређивање и са другим привредним друштвима која обављају сличну делатност, због чега је тужилац требало да укаже и на коју конкретну производњу се односи и шта то представља његов *know-how* или на поступање у пословању које је карактеристично само за тужиоца, које немају други учесници на тржишту како би се евентуално могло утврдити који део тог знања користе тужени. Из тог разлога првостепени суд није прихватио налаз вештака машинске струке делу у коме је изнет закључак да 60% производње друготуженог представља коришћење *know-how* пренетог од тужиоца. Наведени доказ, иако није прихваћен од стране нижих судова, послужио је ревизијском суду као чињенична подлога на којој је засновао своју одлуку и преиначио нижестепене пресуде.

Уставни суд напомиње да сагласно одредби члана 416. став 1. ЗПП, ревизијски суд може преиначити побијану пресуду због погрешне примене материјалног права, искључиво на основу чињеничног стања које је утврђено у првостепеном поступку или чињеничног стања које је утврђено у поступку пред другостепеним судом после расправе одржане пред тим

судом. Ипак, на основу члана 416. став 2. ЗПП, непотпуно чињенично стање побијане пресуде може да утиче на одлуку ревизијског суда, када ревизијски суд оцени да је материјално право погрешно примењено, али тада не може преиначити побијану пресуду, јер нема услова за њено преиначење, управо због непотпуно утврђеног чињеничног стања, већ се побијана пресуда укида у целини или делимично. У конкретном случају, Врховни касациони суд је своју одлуку, којом је преиначио нижестепену пресуду, засновао на чињеницама (садржаним у налазима вештака), које нису утврђене у првостепену и другостепену поступку. Напротив, нижестепени судови те чињенице нису утврдили из налаза вештака, јер су те доказе (налазе вештака) оценили као неприхватљиве. Стога се закључак Врховног касационог суда из образложења оспорене пресуде „да из утврђеног чињеничног стања несумњиво произлази да је првотужени пренео друготуженом *know-how* тужиоца, знања и искуства, која представљају пословну тајну“, имајући у виду императивне одредбе ЗПП, не може окарактерисати као уставноправно прихватљив. Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да је овакво поступање ревизијског суда довело до повреде одредаба процесног правца, која је у конкретном случају има тежину повреде Уставом зајемченог права на правично суђење.

6. На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, те утврдио да је пресудом Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од 23. јануара 2020. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио оспорену ревизијску пресуду и одлучио да Врховни касациони суд поново одлучи о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Привредног апелационог суда Пж. 7513/16 од 18. јануара 2018. године.

7. Уставни суд није посебно разматрао да ли је дошло до повреде права на једнаку заштиту права и права на правно средство, зајемчених одредбама члана 36. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права поништајем оспореног акта.

8. Уставни суд је, на основу одредбе члана 56. став 3. у вези са чланом 86. Закона о Уставном суду, у тачки 3. изреке одбацио предлог подносиоца уставне жалбе за одлагање извршења пресуде Врховног касационог суда Прев. 428/2018 од 23. јануара 2020. године, с обзиром на то да је донео коначну одлуку.

9. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

– Решења

Уставна жалба поднета због повреде права из члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава, као и права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (парнични поступак – ради „регреса“ за дато издржавање деце)

Наводи уставне жалбе се не могу сматрати уставноправним разлозима којима се аргументују тврдње о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспорене пресуде, а пресуда садржи јасно, детаљно и уставноправно прихватљиво образложење, према коме родитељи не спадају у круг лица која према члану 165. Породичног закона имају право на накнаду (регрес) за фактички дато издржавање од лица које је по овом закону било дужно да даје издржавање, те да родитељ издржавањем детета испуњава своју законску обавезу. Такође, подносиатељка уставне жалбе није доставила доказе да је Апелациони суд у Нишу у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије (различите) одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, те уставна жалба не садржи уставноправне разлоге за поткрепљење тврдње о ускраћивању једнаке заштите права подносиатељке уставне жалбе, зајемчене чланом 36. став 1. Устава. Стога је уставна жалба одбачена због недостатка процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Т. Г. М. изјављена против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 475/21 од 2. марта 2021. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Т. Г. М. из Житковца изјавила је Уставном суду, 28. априла 2021. године, преко пуномоћника В. И, адвоката из Алексинца, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 475/21 од 2. марта 2021. године, због повреде права зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 36. став 1. Устава Републике Србије, као и права из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Како се означено право гарантовано наведеном Европском конвенцијом јемчи и означеном одредбом Устава, то Уставни суд постојање његове евентуалне повреде цени у односу на одговарајућу одредбу Устава.

Уставном жалбом се оспорава другостепена пресуда донета у парничном поступку у коме је подносиатељка уставне жалбе имала својство тужиље,

а вођеном против туженог Д.М, ради исплате по основу регреса за дато издржавање заједничке деце.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан једино да испитује постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода, те се стога и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставноправним разлозима којима се, са становишта Уставом утврђене садржине означеног права или слободе, поткрепљују тврдње о његовој повреди или ускраћивању. То истовремено значи да Уставни суд није надлежан да, поступајући по уставној жалби, као инстанциони (виши) суд још једном испитује законитост оспорених аката или радњи, па из тих разлога формално позивање на повреду уставних права и слобода, само по себи, уставну жалбу не чини допуштеном.

3. Полазећи од наведеног, а имајући у виду садржину уставне жалбе и приложене документације, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоце не могу сматрати уставноправним разлозима којима се аргументују тврдње о повреди права на правично суђење, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспореног акта. Штавише, према оцени Уставног суда, оспорена пресуда садржи јасно, детаљно и уставноправно прихватљиво образложење, према коме родитељи не спадају у круг лица која према члану 165. Породичног закона имају право на накнаду (регрес) за фактички дато издржавање од лица које је по овом закону било дужно да даје издржавање. У оспореној другостепеној пресуди је такође истакнуто да родитељ издржавањем детета испуњава своју законску обавезу. Уставни суд указује да нису од значаја за другачије одлучивање ни наводи подносиоце да је Уставни суд у Одлуци Уж-4418/2011 од 17. априла 2014. године прихватио као уставноправно прихватљиво становиште Апелационог суда у Београду које је засновано на другачијем тумачењу меродавног права у односу на овде оспорену пресуду. Ово најпре, јер се правно становиште које је заузето у овде оспореној пресуди Апелационог суда у Нишу, иако другачије од става који је заузет у поменутој пресуди Апелационог суда у Београду (а који став је оцењиван од стране Уставног суда у предмету Уж-4418/2011), заснива на пракси Врховног касационог суда (видети, примера ради, пресуду Врховног касационог суда Рев. 5431/18 од 22. фебруара 2019. године). Уставни суд, такође, указује да је Врховни касациони суд у складу са одредбама Закона о уређењу судова надлежан суд за остваривање јединствене судске примене права.

Даље, Уставни суд је утврдио да подносиоца уставне жалбе није доставила доказе да је Апелациони суд у Нишу у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије (различите) одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, те је оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима би била поткрепљена тврдња о ускраћивању једнаке заштите права подносиоца уставне жалбе, зајемчене чланом 36. став 1. Устава. Притом, приложена сентенца која је достављена уз уставну жалбу, по оцени

Уставног суда, не може представљати доказ о различитом поступању редовних судова, јер без писменог преписа те пресуде се не може утврдити идентичност чињеничне и правне ситуације како би се могло испитати да ли је подносиоци оспореном пресудом повређено право из члана 36. став 1. Устава.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. Имајући у виду све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уж-5780/2021 од 7. априла 2022. године („Службени гласник РС“, број 69/22)

*\* Поводом Решења Уж-5780/2021 од 7. априла 2022. године, судије Уставног суда Таијана Ђуркић и др Јован Ђирић издвојили су несајасна мишљења која су објављена заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 69/22, 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 Уж-5780/2021**

Нисам могла да се сагласим са оценом о неиспуњености процесних претпоставки за мериторно одлучивање о уставној жалби у предмету Уж-5780/2021, у делу који се односи на повреду права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије. Таква оцена заснована је, по мом уверењу, на погрешном ставу Уставног суда о овде спорном правном питању – да ли родитељ има право на накнаду сразмерног дела трошкова издржавања детета од другог родитеља.

Према чињеничном стању утврђеном у редовном судском поступку, странке, као супружници чија је заједница живота престала, из брака који није разведен имају двоје заједничке деце. Од престанка заједнице живота, па наредних девет година, децу је издржавала мајка, овде подносиоци уставне жалбе. Дужност оца да издржава децу није утврђена извршном судском одлуком, а висина његовог дуга на име доприноса издржавању деце утврђена је економско-финансијским вештачењем одређеним од суда.

Првостепени суд је тужбени захтев подносиоцима којим је тражила да се тужени обавезе да јој накнади сразмеран део трошкова издржавања деце одбио као неоснован, позивањем на члан 165. став 1. Породичног закона, којим је прописано да лице које је фактички давало издржавање, а није имало правну обавезу, има право на накнаду од лица које је по овом закону било дужно да даје издржавање. У образложењу првостепене пресуде је наведено

да подносиатељка није треће лице које нема правну обавезу издржавања деце, те нема право регреса ни по основу правила из Породичног закона, као специјалног закона који је у потпуности уредио ову област, ни по основу правила о стицању без основа, те да се право на издржавање деце у односу на родитеља који то не чини остварује у смислу члана 278. Породичног закона, подношењем тужбе, што је и у најбољем интересу деце, јер се на тај начин то њихово право остварује континуирано.

Другостепени суд је жалбу подносиатељке одбио као неосновану и потврдио првостепену пресуду, са образложењем да је првостепени суд на правилно и потпуно утврђено чињенично стање правилно применио материјално право.

Подноситељка је против другостепене пресуде изјавила уставну жалбу, тврдећи да су јој повређена права на правично суђење и на једнаку заштиту права, из члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава.

Уставни суд је уставну жалбу подносиатељке одбацио, налазећи да иста не садржи уставноправне разлоге којима би биле поткрепљене тврдње о повреди назначених уставних права.

Будући да подносиатељка није доставила доказе да су апелациони судови у истим ситуацијама доносили другачије одлуке, одбацивање уставне жалбе у делу који се односи на повреду права на једнаку заштиту права је у складу са доследном праксом Уставног суда када је повреда овог уставног права у питању, с тим што није било потребно да се такви докази доставе за исти апелациони суд који је донео и оспорену пресуду, како се у образложењу погрешно наводи.

Међутим, подносиатељка у уставној жалби основано указује на постојање различитих одлука Врховног касационог суда и апелационих судова о истом правном питању и као пример наводи пресуду Врховног касационог суда Рев. 756/15 од 9. априла 2015. године, у којој је тај суд заузео став да „родитељ, који је сам сносио трошкове издржавања малолетног детета, има право, по правном основу стицања без основа, да тражи од другог родитеља да му надокнади сразмерни део трошкова издржавања“, као и пресуду Апелационог суда у Београду Гж2. 371/15 од 16. јула 2015. године, у којој је заузет исти став. Наглашава да таква неуједначеност не постоји када је у питању став правне теорије и самих „писаца“ Породичног закона, па се позива на тумачење професорке породичног права и раније судије Уставног суда др Марије Драшкић – да је мотивација законодавца доносићи Породични закон била да заштити савесног родитеља, јер уколико савесни родитељ не би имао право на регрес, то би се свакако негативно одразило на најбољи интерес детета.

Заправо, до подељености судске праксе поводом овог правног питања дошло је након што је Врховни касациони суд, по доношењу Породичног закона који је право на регрес уредио наизглед другачије од раније важећег Закона о браку и породичним односима, у пресуди Рев. 857/10 од 15. септембра 2010. године, заузео став супротан ставу који су судови уједначено примењивали деценијама уназад.

О неслагању у судској пракси најбоље говори правно схватање усвојено на седници свих судија Апелационог суда у Београду одржаној 1. октобра 2013. године (уз заједничко издвојено мишљење чак 14 судија тог суда), према којем: „Родитељ који је, искључиво или у делу већем но што је обавезан, учествовао у издржавању детета има право регреса од другог родитеља који је ту своју обавезу у целости или делимично занемарио“.

Сам Уставни суд је у Одлуци Уж-4418/2011 од 17. априла 2014. године заузео експлицитан став да је тумачење члана 165. став 1. Породичног закона на начин да родитељ има право на регрес издржавања детета од другог родитеља уставноправно прихватљиво, што подносиатељка у уставној жалби, такође, с правом истиче.

Када се има у виду да је наведена одлука Уставног суда донета у време када је тумачење члана 165. став 1. Породичног закона у судској пракси већ увелико било спорно, аргумент који се износи у образложењу решења о одбацивању предметне уставне жалбе у прилог промени става Уставног суда изгледа неубедљиво.

Наиме, Уставни суд указује на надлежност Врховног касационог суда да обезбеђује јединствену судску примену права, позивајући се на пресуду тог суда Рев. 5431/18 од 22. фебруара 2019. године, донету по посебној ревизији, а којом су преиначене првостепена и другостепена пресуда (обе донете 2018. године), тако што је, у случају као што је овај, одбијен тужбени захтев за регрес издржавања детета.

Међутим, Врховни касациони суд је још 29. децембра 2016. године, такође по посебној ревизији, донео пресуду Рев. 1941/16, у којој је заузео исти став о овом правном питању. Према томе, очигледно је да упркос наведеним ревизијским пресудама, судови и даље не могу да се сложе о правом значењу норме из члана 165. став 1. Породичног закона. Добра илустрација тога је, рецимо, преиначујућа пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 2660/19 од 4. јула 2019. године, која је касније и сама преиначена пресудом Врховног касационог суда Рев. 4056/19 од 9. септембра 2020. године. Преиначавањем првостепене пресуде и усвајањем тужбеног захтева родитеља за регрес издржавања деце, Апелациони суд у Новом Саду је показао увереност у исправност става заснованог на вишедеценијској пракси судова када је реч о овом праву. Ревизијском пресудом, предметни тужбени захтев је, у коначном исходу, одбијен.

Иначе, и горепоменута пресуда Врховног касационог суда од 29. децембра 2016. године била је оспорена уставном жалбом у предмету Уж. 6009/2017. Ту уставну жалбу Уставни суд је, непуна четири месеца пре доношења Решења Уж-5780/2021 од 6. априла 2022. године, Одлуком од 23. децембра 2021. године, одбио као неосновану. Није је, дакле, одбацио. Иако је и у том случају оспорена пресуда донета по посебној ревизији, Уставни суд је, и поред тога што је надлежност Врховног касационог суда да обезбеђује јединствену судску примену права, ушао у меритум предмета и донео (одбијајућу) одлуку. Важно је нагласити да, иако је и том уставном жалбом указивано на погрешну примену члана 165. став 1. Породичног закона,



Уставни суд те наводе није посебно разматрао, јер није истицана повреда права на правично суђење, већ ју је одбио као неосновану имајући у виду околности тог случаја (тужени у спорном периоду за који је тужиља тражила регрес није знао да је отац детета).

Оваква комплексност спорног правног питања захтевала је да се Уставни суд о њему мериторно изјасни.

Иако се овде, неспорно, не ради о спору за издржавање деце, већ о имовинскоправном спору између родитеља, Уставни суд је морао да има у виду да се судске одлуке донете у овој врсти спорова посредно, али без икакве сумње, одражавају на остваривање права детета на издржавање од оба родитеља.

Из образложења пресуде оспорене предметном уставном жалбом про-излази да формулација садржана у члану 165. став 1. Породичног закона – „лице које је фактички давало издржавање, а није имало правну обавезу“ не оставља простор за тумачење ове законске одредбе на начин да и родитељ спада у круг лица која имају право на регрес. Међутим, да би се утврдило њено право значење, она се мора ставити у контекст целине правних норми које уређују дужност оба родитеља да издржавају своју децу.

Устав у члану 65. став 1. прописује да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни, док у члану 66. став 1. одређује да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом.

Конвенција Уједињених нација о правима детета, поред осталог, предвиђа: да ће државе чланице уложити све напоре, како би се уважавало начело да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, да родитељи [...] имају главну одговорност за подизање и развој детета и да су интереси детета њихова основна брига. (члан 18. став 1); да државе чланице предузимају све одговарајуће мере како би обезбедиле да дете добија издржавање од родитеља (члан 27. став 4).

Породични закон прописује: да родитељско право припада мајци и оцу заједно и да су родитељи равноправни у вршењу родитељског права (члан 7. ст. 1. и 2); да је родитељско право изведено из дужности родитеља и постоји само у мери која је потребна за заштиту личности, права и интереса детета (члан 67); да родитељи имају право и дужност да се старају о детету и да старање о детету обухвата: чување, подизање, васпитавање, образовање, заступање, издржавање те управљање и располагање имовином детета (члан 68. ст. 1. и 2); да родитељи имају право и дужност да издржавају дете под условима одређеним овим законом (члан 73); да малолетно дете има право на издржавање од родитеља (члан 154. став 1); да пунолетно дете које је неспособно за рад, а нема довољно средстава за издржавање, има право на издржавање од родитеља све док такво стање траје и да пунолетно дете које се редовно школује има право на издржавање од родитеља сразмерно њиховим могућностима, а најкасније до навршене 26. године живота (члан 155. ст. 1. и 2).

О томе колики значај држава придаје дужности родитеља да издржавају своју децу говори и то да родитељ који избегава да издржава дете или ову

дужност врши несавесно може бити потпуно, односно делимично лишен родитељског права, али чак ни у том случају дужност издржавања детета не престаје (члан 81. став 1, став 3. тачка 3. и став 4. и члан 82. ст. 1. и 2. Породичног закона).

Када се имају у виду наведене уставне, конвенцијске и законске одредбе, поставља се питање шта би био циљ законског решења које би родитеља који није испуњавао дужност издржавања свог детета и дефинитивно ослободило одговорности за његов део обавезе. Сматрам да је Уставни суд, приликом разматрања предметне уставне жалбе, морао да да одговор на ово питање.

Чланом 165. Породичног закона прописано је: да лице које је фактички давало издржавање, а није имало правну обавезу, има право на накнаду од лица које је по овом закону било дужно да даје издржавање (став 1) и да ако је више лица истовремено било дужно да даје издржавање, њихова обавеза је солидарна (став 2).

У конкретном случају, подносиатеља не само да не негира, већ изричито истиче да није спорно да има законску обавезу да доприноси издржавању своје деце, али да, са друге стране, исту законску обавезу има и отац деце. Поседно подвлачи да је издржавање деце законска обавеза оба родитеља и да је неправично да родитељ који не извршава своју родитељску дужност избегне одговорност за дуг на име свог доприноса издржавању деце. Другим речима, да је неправично да се закон примењује на само једног родитеља.

Уставни суд, уместо да расправи питање које се проблематизује у уставној жалби у вези са законском обавезом другог родитеља, подносиатељки само потврђује оно што она и сама зна – да је издржавањем деце испуњавала своју законску обавезу.

Супротно ставу исказаном у оспореној пресуди, а који је Уставни суд већином гласова подржао, моје мишљење је да се специјално правило из члана 165. став 1. Породичног закона односи не само на треће лице које је фактички давало издржавање, а није имало правну обавезу, већ и на родитеља који је искључиво или у делу већем од оног на који је био обавезан, доприносио издржавању детета. Неупитно је да је подносиатеља, као мајка, имала правну обавезу да издржава своју децу, али, сагласно Уставу и Породичном закону, равноправно са оцем, као другим родитељем, садужником издржавања. Дакле, не сама и не у пуном обиму, већ у одговарајућој сразмери у односу на укупне потребе деце. У делу у којем је давала издржавање које је био дужан да даје отац, она је управо „лице које је фактички давало издржавање, а није имало правну обавезу“ и зато има право на регрес.

Занимљиво је приметити да, за разлику од раније важећег Закона о браку и породичним односима, за који међу судијама није спорно да је суду давао могућност да ово право призна и родитељу, Породични закон у одредбама које уређују право на регрес не садржи појам „треће лице“.

Наиме, Закон о браку и породичним односима је, у члану 319. став 1, прописивао: „Физичко или правно лице које је сносило трошкове издржавања неког лица може тужбом тражити накнаду тих трошкова од онога ко је по овом закону дужан да даје издржавање, уколико су учињени трошкови

били потребни.“ Већ из саме дикције цитиране законске одредбе могло би се закључити да је право на регрес имало само лице које није било дужно да даје издржавање, иако она није садржала речи „а није имало правну обавезу“ или сличну формулацију. Ово би се тим пре могло закључити када се она доведе у правну и логичку везу са ставом 2. истог члана, а који је гласио: „Ако је више лица заједнички дужно да даје издржавање, они солидарно одговарају трећем лицу за учињене трошкове издржавања, до висине својих материјалних могућности.“ Дакле, управо је тај закон у одредбама које су уређивале право на регрес садржао појам „треће лице“. Из овога следи да је значење „упоредног“ члана 319. Закона о браку и породичним односима, иако је садржао другачију формулацију, суштински, било исто.

По мом мишљењу, погрешан је и закључак изнет у оспореној пресуди да подносиатељка нема право на регрес ни по основу правила о стицању без основа. Заправо, тек повезивањем норме из члана 165. став 1. Породичног закона управо са одредбама Закона о облигационим односима (у даљем тексту: ЗОО) о неоснованом обogaћењу открива се њен смисао.

Наиме, када је реч о правилима враћања, ЗОО прописује: да ко изврши исплату знајући да није дужан платити, нема право да захтева враћање, изузев ако је задржао право да тражи враћање или ако је платио да би избегао принуду (члан 211); да ко за другог учини какав издатак или нешто друго што је овај по закону био дужан учинити, има право захтевати накнаду од њега (члан 218).

Дакле, правило из члана 165. став 1. Породичног закона дерогира општу норму из члана 211. ЗОО. Међутим, њен смисао није (само) у томе да се обезбеди заштита трећем лицу које је фактички давало издржавање, јер оно и без тога ужива заштиту по правилу враћања из члана 218. ЗОО.

Наиме, за разлику од члана 211. ЗОО који прописује када се, по правилу, не може тражити враћање, члан 218. истог закона посебно уређује ситуацију када је неко лице дало или учинило нешто што је било законска обавеза другог. У таквој ситуацији, у сваком случају постоји право на регрес, независно од тога да ли је то лице знало или није знало да није дужно да то даје или чини.<sup>1</sup>

Исто се односи и на родитеља који је сам издржавао дете, јер је на њему лежао само један део правне обавезе чији је други део лежао на другом родитељу који ју је занемарио и за кога је тај родитељ учинио оно „што је овај по закону био дужан учинити“.

Наведено доводи до закључка да је норма из члана 165. став 1. Породичног закона, иако садржана у посебном закону, компатибилна општој норми из члана 218. ЗОО, али никако не и сувишна. *Ratio legis* формулације „лице које је фактички давало издржавање, а није имало правну обавезу“ није да се из круга лица која имају право на регрес издржавања искључе лица која су и сама дужници издржавања, већ да се и трећа лица, али и лица која нису

<sup>1</sup> О томе видети: коментар проф. др Живомира Ђорђевића уз члан 218. ЗОО у: *Коментар Закона о облигационим односима*, главни редактор проф. др Слободан Перовић, Савремена администрација, Београд, 1995, књига прва, 513-514.

једини дужници издржавања подстакну да дају издржавање („подсећањем“ да ће им оно што су дали а нису били дужни да дају бити враћено), а све са циљем да се обезбеди да повериоци издржавања (у овом случају деца) приме издржавање које им је потребно.

Родитељ који је сам или несразмерно свом делу обавезе издржавао дете, право на накнаду од другог родитеља има и према општим правилима о обавезама са више дужника, о чему нема ниједне речи у образложењу оспорене пресуде.

Издржавање детета је дужност оба родитеља.

Сагласно члану 166. став 5. Породичног закона, ако је више лица истовремено дужно да даје издржавање (као што је овде случај), њихова обавеза је, подељена, а њихова одговорност за ту (подељену) обавезу је, према члану 165. став 2. истог закона, солидарна.

Солидарна одговорност родитеља, као садужника издржавања, постоји не само у односу на трећа лица, већ и (пре свега) у односу на дете, као повериоца издржавања. Другачије тумачење је у супротности са циљем због којег се установљава солидарност дужника – већа сигурност у погледу намирења повериоцевог потраживања. Уколико родитељи детету за обавезу издржавања не би одговарали солидарно, већ подељено, то би значило да сваки од њих одговара само за свој део обавезе, што би могло довести у питање опстанак и развој детета. Када се ово има у виду, крајње је невероватно да је намера законодавца била да солидарност обавезе родитеља установи само у корист трећих лица, а не и у корист детета.

Када су у питању солидарне обавезе, ЗОО у члану 423. став 1. уређује право испуниоца на накнаду (право на регрес) тако што прописује да дужник који је испунио обавезу има право захтевати од сваког садужника да му накнади део обавезе који пада на њега. Према томе, сваки дужник има право да, у коначном исходу, сноси само онај део обавезе који пада на њега, а подела на делове, сагласно члану 424. став 1. истог закона, зависи од конкретног правног односа. У случају издржавања детета, висина доприноса родитеља, као садужника издржавања (величина њихових делова), одређује се према критеријумима прописаним Породичним законом – потребе детета и могућности родитеља, уз вођење рачуна о минималној суми издржавања и нивоу животног стандарда родитеља (члан 160. и члан 162. став 3).

Такође, имајући у виду да се овде неспорно ради о имовинско-правном спору између родитеља, њихова солидарна одговорност за испуњење обавезе издржавања заједничког малолетног (а, под одређеним условима, и пунолетног) детета, уколико су у питању супружници или ванбрачни партнери (што у пракси најчешће и јесте случај) предвиђена је и чланом 187. став 1. Породичног закона (која уређује одговорност за заједничке обавезе супружника и која се, према члану 191. став 2. истог закона, сходно примењује и на имовинске односе ванбрачних партнера). Према наведеној законској одредби, за обавезе које по закону терете оба супружника, одговарају супружници солидарно. Ово је случај управо са обавезом издржавања заједничке деце, која по закону терети оба супружника и која постоји и након престанка заједнице живота.

Тема се додатно усложњава када су у питању деца чији родитељи никада нису ни засновали заједницу живота. Међутим, како свако дете има једнака права и заштиту у породици, друштву и држави (члан 22. Закона о забрани дискриминације), произлази да је обавеза родитеља као дужника издржавања у односу на дете, као повериоца издржавања, у сваком случају, њихова заједничка обавеза, за коју одговарају солидарно.

Дакле, родитељ који је у целини испуњавао обавезу издржавања детета или ју је испуњавао у већој мери од оне на коју је био обавезан, има право на регрес издржавања од другог родитеља, било на основу посебног правила из члана 165. став 1. Породичног закона, односно правила враћања из члана 218. ЗОО, било на основу општих правила о солидарним обавезама. Наравно, свака животна ситуација има своје специфичности, од чега зависи основаност таквог тужбеног захтева у сваком конкретном случају.

Што се тиче упућивања на члан 278. Породичног закона, из образложења оспорене пресуде произлази да је, у ситуацији када један родитељ не испуњава свој део обавезе, једини правни пут који другом родитељу стоји на располагању подношење тужбе за издржавање у име детета. Ово је због више разлога погрешно.

Пре свега, ради се о различитим врстама спорова. Стране у спору за издржавање су дете и родитељ који не даје издржавање, док се у спору за регрес разрешавају имовински односи родитеља. У спору за издржавање остварује се право детета, док се у спору за регрес остварује право родитеља. У овом, али и у другим сличним случајевима, није спорно то да ли је заштићен најбољи интерес детета и да ли је дете континуирано примало издржавање на које има право. Спорно је то што су интереси детета били брига само једног уместо оба родитеља.

Притом се превиђа чињеница да могућност подношења тужбе за издржавање детета постоји и у случају када издржавање фактички даје треће лице које нема правну обавезу. Наиме, такву тужбу, сагласно ставу 3. наведеног члана, увек (па и у случају да дете издржава један од родитеља) може поднети орган старатељства. Према томе, ако се основаности тужбеног захтева родитеља може приговарати због некористићена могућности подношења тужбе за издржавање детета, са аргументацијом да је то у најбољем интересу детета, јер се на тај начин то његово право остварује континуирано, онда би се, са готово идентичном аргументацијом, и тужбени захтев трећег лица могао сматрати неоснованим. Могло би се поставити питање да ли је то лице користило могућност коју му даје закон којим се уређује општи управни поступак да покрене поступак пред надлежним центром за социјални рад захтевом за подношење тужбе за издржавање у име детета. То, наравно, не би било оправдано, као што је неоправдано и родитељу стављати на терет неподношење такве тужбе. С друге стране, оно што би могло допринети остваривању најбољег интереса детета, који је уједно и интерес целог друштва, је заузимање става којим би свим несавесним родитељима била послата јасна порука да неће моћи да избегну одговорност за недавање издржавања за своју децу.

Поред наведених, постоји још један разлог који на очигледан начин показује мањкавост овакве аргументације. Могуће је, наиме, и у пракси се често дешава, да родитељ поднесе тужбу за издржавање у име детета, али он, применом става исказаног у оспореној пресуди, ни у том случају не би имао право на регрес, па ни издржавања датог за време трајања судског поступка, јер се издржавање увек одређује за будуће.

Најзад, поставља се и питање логике правне норме која би дужника издржавања, у овом случају родитеља, стављала у различит правни положај у зависности од тога ко је уместо њега чинио оно што је он по закону био дужан да чини. Због чега би родитељ био ослобођен одговорности за недавање издржавања свом детету само због чињенице да је његов део обавезе испунио други родитељ? Могу да се сложим да се у спору за издржавање штити најбољи интерес детета и да родитељ који самостално врши родитељско право има не само право већ и дужност да такву тужбу, као законски заступник детета, и поднесе. Међутим, како односи између бивших партнера могу да буду веома деликатни, неретко озбиљно нарушени, а понекад праћени и различитим видовима насиља, што се све нужно одражава и на децу, реално су могуће разне животне ситуације које оправдавају одлуку родитеља да у датом животном тренутку не покрене такав судски поступак. Поред тога, нејасно је због чега би законодавац дао већу тежину дужности родитеља да у име детета тужи другог родитеља да би га приморао да даје издржавање (која је, узгред, формалноправно гледано, ипак само могућност, а не и обавеза) у односу на дужност родитеља да издржава своје дете.

Због свих наведених разлога, сматрам да је оспореном пресудом подносиоцима повређено право на правично суђење, јер је иста заснована на уставноправно неприхватљивом тумачењу релевантног материјалног права.

Татјана Ђуркић,  
судија Уставног суда

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ У ПРЕДМЕТУ УЖ-5780/2021

Суштина овог случаја се састоји у томе да мајка – тужиља није имала судску пресуду којом би тужени, отац њене деце био дужан, обавезан да доприноси издржавању своје двоје малолетне деце, па је мајка – тужиља била лице које је фактички у целости сносила обавезу издржавања, али све то без формалне пресуде. И управо ту почињу невоље дотичне мајке, скоро па као у оном „чувеном“ цртаном филму, односно филму „Давитељ против давитеља“: „да је Пера отишао...“ Мајка се доиста касно сетила да тражи од мужа, није сасвим јасно да ли је он сад већ бивши муж, али отац у сваком (правном) случају јесте, регрес за трошкове издржавања. Мајка и њени заступници су регрес од оца тражили по основу члана 165 Породичног закона: „Лице које је фактички давало издржавање а није имало правну обавезу, има право на накнаду од лица које је по овом закону било дужно

да даје издржавање.“ Мајка и њен законски заступник се такође позивају и на одредбу члана 218 Закона о облигационим односима, који каже: „Ко за другога учини какав издатак, или нешто друго што је овај по закону био дужан учинити, има право захтевати накнаду од њега“.

Уставни суд међутим, у предложеном решењу о одбацивању мајчине уставне жалбе, каже да родитељ не спада у круг лица које има право на накнаду (регрес) јер он спада у круг лица која су дужна да издржавају дете и не ради се о томе да он хоће или неће, просто мора. Али, шта ако он фактички, на крају ипак неће, а мајка која није довољно самосвесна, не сме или не може да га тужи.

У вези са свим тим, пре свега са одредбом члана 165 Породичног закона, ако теча некога издржава, он по одредби члана 165 Породичног закона може да се регресира, али мајка или отац не могу. Свака част дотичном течи, али треба ли (у овом случају мајка) да сноси трајне последице тога што није на време тужила дететовог оца, што није попут оног Пере отишла... А није отишла и није тужила можда зато што је била неука и неписмена, можда зато што у том тренутку није имала пара за адвоката и судске трошкове, можда зато што потиче из социјалне средине где је срамота да жена тужи мужа, можда зато што је свог бившег партнера још увек волела, можда зато што га се плашила, јер је пргав и насилан, можда зато што је отац објаснио деци да ће сад због свега тога, због мајчине тужбе, тата отићи у затвор... С једне стране, ми данас женама дајемо можда и превелика права и овлашћења, када је реч о тзв. насиљу у породици, али им у оваквим случајевима све то и још много тога другога одузимамо. Неко би рекао да остаје општа одредба из члана 218 Закона о облигационим односима „Ко за другога учини какав издатак или нешто друго што је овај по закону био дужан учинити, има право захтевати накнаду од њега“. Али, авај, Породични закон је *lex specialis* у односу на Закон о облигационим односима, због чега се не могу применити те одредбе Закона о облигационим односима, па тако испада да мајка суровошћу бирократско-формалистичке логике, бива закинута за своје право, али, што је најважније и сама деца. Међутим у делу одредбе чл.218 Закона о облигационим односима стоји дословце „... што је овај (други човек) по закону био дужан...“ Нити се каже по „овом закону“, нити се употребљава велико „З“, тако да се с правом може рећи да се поменути члан 218 Закона о облигационим односима не односи само на Облигациони закон, већ на сваки закон, па тако и породични закон.

Овде пажњу свакако заслужује и правно схватање Апелационог суда у Београду од 1.октобра 2013. – „ Који би се друштвени циљ постигао да се један родитељ ослободи законске обавезе да издржава своју децу... Исто тако не можемо очекивати да неко истог тренутка када се одлучи за развод брака или у некој другој животној ситуацији трчи у суд и подноси тужбу.“ Макар само ове две реченице из овог правног схватања београдског апелационог суда звуче више него убедљиво у прилог схватању да мајка из дотичног случаја има право на регрес из члана 165 Породичног закона. Апелациони суд у Београду је највећи суд у земљи Србији, па тако и његово правно схватање има посебну тежину коју овде треба узети у обзир.

Када се једна љубав и једна мелодрама заврше, онда често на дневни ред ступа трагикомедија и цењкање, - ко је купио патике, ко мајицу, ко је платио екскурзију. Уставни суд нити може, нити треба да учествује у инстанцијоном суђењу, у утврђивању чињеничног стања, у цењкању, али може и мора да даје принципијелне одговоре и шира тумачења појединих, па тако и ових одредаба породичног, тј. облигационог закона. Све ово просто зато да не бисмо дошли у апсурдну и бесмислену ситуацију да може теча, али да не може мајка.

Оваквим, најблаже речено проблематичним одбацивањем уставне жалбе, ми шаљемо апсурдну моралну поруку. Мајци шаљемо поруку: „ниси требала да издржаваш децу, требала си да их препустиш улици, или бар дому за незбринуту децу“, а очевима шаљемо поруку: „немојте да доприносите издржавању своје деце, јер после неколико године ваше ће обавезе фактички застарити и више нико неће моћи да вам тражи накнаду, регрес за дато издржавање“. Имајући све то у виду, ја не могу подржати овакво решење о одбацивању ове уставне жалбе.

др Јован Ђирић,  
судија Уставног суда

Уставна жалба изјављена због повреде права на имовину,  
из члана 58. став 1. Устава  
(стечајни поступак)

Предметни стечајни поступак над стечајном масом АД „Б.“ Зрењанин – у стечају окончан је решењем Привредног суда у Зрењанину од 5. јула 2018. године, пре изјављивања уставних жалби, те како је 1. јануара 2016. године ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), којим је предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд, а подносиоци уставних жалби пре обраћања Уставном суду нису искористили сва правна средства која су предвиђена одредбама овог закона, то нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд посебно наглашава да, сагласно ставовима које у својој пракси примењује, до повреде права на имовину долази у случају када лице због неделотворног рада државних органа (судова) није у могућности да у разумном року наплати своје потраживање утврђено правноснажном и извршном пресудом, што значи да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року претпоставка за истицање повреде права на имовину. Имајући у виду да из уставних жалби и документације која је уз њих достављена не произлази да су подносиоци водили поступке ради утврђења повреде права на суђење у разумном року у предметном стечајном поступку, нити су навели уставноправне разлоге који указују



на повреду права на суђење у разумном року, већ су истакли само захтеве за накнаду материјалне и нематеријалне штете, то нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање о истакнутој повреди права на имовину из члана 58. Устава.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацују се уставне жалбе Д. Ц, Љ. М, К. П, И. К, М. Т, Е. К, Д. Н. П, М. Ј, Д. О. и С. Л. изјављене због повреде права на имовину, зајемченог чланом 58. став 1. Устава Републике Србије, у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Зрењанину у предмету Ст. 13/10.

## Образложење

1. Д. Ц. и Љ. М, обоје из Крајишника код Сечња, К. П, И. К, М. Т, Е. К, Д. Н. П. и М. Ј, сви из Зрењанина, Д. О. из Арадца код Зрењанина и С. Л. из Меленаца код Зрењанина су, 26. јула 2018. године, преко пуномоћника М. Н, адвоката из Ниша, Уставном суду поднели уставне жалбе, због повреде права на имовину, зајемченог чланом 58. став 1. Устава Републике Србије, у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Зрењанину у предмету Ст. 13/10.

У уставним жалбама подносиоци су навели да у стечајном поступку, који је окончан 5. јула 2018. године, нису у целини наплатили своја потраживања из радног односа према дужнику, која су им утврђена у том поступку, због чега су претрпели материјалну и нематеријалну штету.

Уставни суд је, на основу члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), спојио поступке по наведеним уставним жалбама, ради вођења јединственог поступка и одлучивања.

2. Из одредбе члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, произлази да је једна од претпоставки за изјављивање уставне жалбе да су пре њеног подношења искоришћена прописана правна средства за заштиту права подносиоца уставне жалбе.

3. Испитујући претпоставке за поступање по уставним жалбама у односу на истакнуту повреду права на имовину, Уставни суд констатује да је стечајни поступак над стечајном масом АД „Б.“ Зрењанин – у стечају окончан решењем Привредног суда у Зрењанину Ст. 13/10 од 5. јула 2018. године, у кратком року пре изјављивања уставних жалби. У вези са тим, Уставни суд указује да је 1. јануара 2016. године ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), којим је предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд. Поред тога, Уставни суд указује да Закон о заштити права на суђење у разумном року представља правни основ да се, сагласно члану 31.

тог закона, у поступку пред редовним судовима оствари и право на накнаду имовинске (материјалне) штете коју је лице претрпело услед неразумно дугог трајања судског поступка, чиме се суштински остварује и заштита Уставом зајемченог права на имовину.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да подносиоци уставних жалби пре обраћања Уставном суду нису искористили сва правна средства која су предвиђена одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном року, Уставни суд је оценио да нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Такође, из уставних жалби и документације која је уз њих достављена не произлази да су подносиоци водили поступке ради утврђења повреде права на суђење у разумном року у предметном стечајном поступку. Уставни суд примећује да су подносиоци у уставним жалбама узгред и на самом крају споменули и повреду права на суђење у разумном року, а у вези са њиховим захтевом за накнаду нематеријалне штете. Уставни суд, међутим, констатује да подносиоци уставних жалби не наводе конкретне и чињенично утемељене разлоге који се могу довести у везу са поступањем надлежних судова, сложеношћу предмета, поступањем самих подносилаца и значајем који је предмет спора имао за њих, а што би могло представљати уставно-правне разлоге који указују на повреду права на суђење у разумном року, већ истичу једино захтеве за накнаду материјалне и нематеријалне штете.

Уставни суд наглашава да, сагласно ставовима које у својој пракси примењује, до повреде права на имовину долази у случају када лице због неделотворног рада државних органа (судова) није у могућности да у разумном року наплати своје потраживање утврђено правноснажном и извршном пресудом, што значи да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року претпоставка за истицање повреде права на имовину.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање о истакнутој повреди права на имовину из члана 58. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио уставне жалбе, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уж-8846/2018  
од 13. октобра 2022. године

(„Службени гласник РС“, број 138/22)

\* Поводом Решења Уж-8846/2018 од 13. октобра 2022. године, године, судија Уставног суда др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás) издвојио је несајласно мишљење, које је објављено заједно са овим решењем у „Службеном гласнику

*Републике Србије*“, број 138/22, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Решење Уставног суда број Уж-8846/2018

Уставни суд, на седници одржаној 13. октобра 2022. године, у предмету Уж-8846/2018, већином гласова донео је Решење са којим је одбацио уставну жалбу подносилаца уставних жалби, бивших радника некадашњег друштвеног предузећа „Бегеј“ из Зрењанина којим су подносиоци тражили да им се утврди повреда уставног права на имовину из члана 58. Устава и права на суђење у разумном року из члана 32 став 1. Устава.

Не слажем се са решењем Суда из разлога јер решење представља одступање од праксе и неједнако поступање у односу на ставове Уставног суда који су заузети и изражени у великом броју наших одлука. Пре изношења својих аргумената против решења Уставног суда, сматрам целисходним да се кратко осврнем на проблематику бивших друштвених предузећа и имовинско правне и друге спорове са којима се суочавају судови у вези ових предузећа.

### ОСВРТ НА ПРОБЛЕМАТИКУ НЕИЗВРШЕНИХ ПОТРАЖИВАЊА ПРЕМА НЕКАДАШЊИМ ДРУШТВЕНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА У СРБИЈИ

Неуспешна, или блаже речено недовољно успешна трансформација бивших друштвених (државних) предузећа представља вишедеценијски проблем Републике Србије, која са собом носи привредне, социјалне, политичке али и правне проблеме. Један значајан део друштвених предузећа из периода социјализма није успешно приватизовано, али није ни угашено у дугом периоду иако неспособна за привређивање на слободном тржишту. Ова предузећа су просто животарила. Правна, односно уставноправна димензија проблематике друштвених предузећа је вишеслојна и до данас угрожава функционисање правне државе. Учестало, друштвена предузећа су формално запошљавала велики број радника, а да при томе нису стварала довољно средстава да исплате зараде и доприносе радника, нити да покривају остале трошкове пословања. Неисплаћена потраживања су тужбама потраживана код судова, који су правноснажним пресудама обавезали предузећа да исплате дугове, али је извршење судских пресуда била често објективно немогуће, или онемогућено разним радњама и активностима, од покушаја реструктурирања до отварањем дуготрајног стечајног поступка. Све то је довело до правне несигурности, и до повреде људских права, пре свега права на имовину. Након периода у коме повреда ових права није праћена ефикасном заштитом од стране државних органа, промену доноси Европски суд за људска права (ЕСЉП) пресудом *Качајор и др. њројив Србије*, број 2269/06 пресуда од 07.07.2008. године. Овом пресудом ЕСЉП је утврдио повреду права на имовину бивших радника који нису успели да

наплате дуговања предузећа са друштвеним капиталом у дужем периоду иако су имале извршне судске пресуде. ЕСЉП је утврдио да у овим случајевима постоји одговорност државе за насталу имовинску штету. После ове пресуде, Уставни суд је у више корака ускладио своју праксу са праксом ЕСЉП од 4. октобра 2013. године, када је објављена прва одлука Уставног суда са којом је досуђена накнада материјалне штете бившим радницима због повреде права на имовину и у случају неизвршења судских пресуда у односу на друштвена предузећа у поступку реструктурирања. Ово је констатовано у одлуци ЕСЉП *Феризовић против Србије* од 26. новембра 2013. године. Од тада уставна жалба представља делотворно правно средство чије коришћење представља услов да се лица обрате ЕСЉП.

Због великог броја пресуда ЕСЉП против Србије због повреде права на суђење у разумном року, као и због потребе системског решавања проблема неизвршења пресуда против предузећа са друштвеним капиталом извршене су и промене у релевантном законском оквиру Србије. Прво је променама Закона о уређењу судова 2013. године, а касније доношењем потпуно новог Закона о заштити права на суђење у разумном року, који се примењује од 2016. године у правни систем Србије уводи се посебан поступак преко којих се у случају судских поступака, који су у току заштиту права на суђење у разумном року врше надлежни (редовни) судови. Чак шта више, од 2016. године, овим законским решењима омогућено је и то, да након утврђене повреде права на суђење у разумном року, (осим новчаног обештећења - нематеријалне штете) странка од државе тужбом тражи и накнаду имовинске штете проузроковане повредом овог права.

#### ПОСТУПАЊЕ УСТАВНОГ СУДА НАКОН ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПАРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Горе споменути законски систем заштите права требао је да доведе до растерећења Уставног суда, као и до смањење броја притужби против Србије пред ЕСЉП, укључивши и случајеве неизвршења потраживања радника према друштвеним предузећима. Међутим, ефекти нових законских решења нису били на нивоу очекивања. Као прво, многи бивши радници предузећа са друштвеним капиталом су наставили да се уставним жалбама обраћају Уставном суду због повреде уставног права на суђење у разумном року и због повреде права на имовину, иако пре тога нису користили заштиту ових права у складу са Законом о заштити права на суђење, а при томе, судски поступци су били још у току. Уставни суд је одбацио више од хиљаду уставних жалби јер у поступцима који су у току, подносиоци уставних жалби нису користили законом прописани правни пут за заштиту својих уставних права. С друге стране, правна и физичка лица су уставним жалбама оспоравали решења судова којима су њихови приговори за заштиту права на суђење у разумном року одбијани као неосновани или одбацивани због непостојања процесних претпоставки за поступање по њима. Надаље уставним жалбама су подносиоци оспоравали и висину досуђеног новчаног обештећења. Уставни суд је по правилу одбацио и ове уставне жалбе, не желећи да поступи као виши

суд који врши инстанциону контролу законитости. Интервенције Уставног суда су се сводиле на изузетне ситуације, у којима је Уставни суд утврдио произвољну примену законских одредаба која је довела до повреде уставних права. Тако, Уставни суд је поништио правноснажну одлуку којом је суд одбио да досуди накнаду имовинске штете, у парници коју су радници бившег друштвеног предузећа покренули након утврђене повреде права на суђење у разумном року због ненамирења њихових потраживања из радног односа. Иако је у тим ситуацијама држава одговорна за штету према принципу објективне одговорности, суд је одбио тужбу пошто у парници тужиоци нису доказали узрочну везу између повреде права на суђење у разумном року и настале имовинске штете. Види Одлуку Уставног суда Уж-9242/2020 од 7. априла 2022. године. У другој ситуацији Уставни суд је утврдио повреду права због неједнаког поступања у идентичним ситуацијама. Види Одлуку Уж-9582/2016 од 18. октобра 2018. године.

Иако су и поред постојања новог система заштите уставних права пред судовима опште и посебне надлежности, подносиоци и даље обраћали Уставном суду уставним жалбама, Уставни суд је огромну већину ових уставних жалби одбацивао без мериторног разматрања, поштујући законску одредбу према којој у поступку који је у току пред судом о повреди права на суђење у разумном року одлучује (редован) суд.

Међутим, и након наведених законских промена, заштита ових права након окончања судских поступака је и даље остала надлежност Уставног суда. Иако је Уставни суд, претходних година, на својим седницама разматрала могућност да се заузме став да и након окончања судских поступака обраћање Уставном суду буде условљено коришћењем правног пута који је прописан Законом о заштити права на суђење у разумном року, овакав став Уставни суд није усвојио. Ни у форми самосталног става, нити је овакав став изражен у некој одлуци Уставног суда. Према томе, не коришћење законом прописаних правних средстава за заштиту уставних права током судског поступка не представља препреку да након окончања судског поступка, Уставни суд мериторно размотри уставну жалбу и утврди повреду права на суђење у разумном року, као и да досуди накнаду материјалне и неимовинске штете. У складу са оваквим стањем, Уставни суд је у великом броју одлука утврдио повреду уставног права на суђење у разумном року и досудио накнаду штете, на основу уставних жалби који су поднети у року (30 дана након окончања судских поступака, односно достављања судске одлуке) иако током трајања ових судских поступака, странке нису користиле законом прописано правно средство за заштиту права на суђење у разумном року (види, између осталог одлуке Уставног суда Уж-4262/2019 од 28. октобра 2021. године и Уж-7200/2018 од 19. маја 2022. године). У овим одлукама Уставни суд је утврдио повреду права на суђење у разумном року, а да су уставним жалбама подносиоци само кратко указали на дуго трајање поступка пред судом и на неактивност суда, без посебне анализе критеријума на основу којих, иначе судови цене постојање повреде овог права, као што су понашање и допринос странке, комплексност правних питања и чињеничног стања итд.

## КОНКРЕТНЕ ПРИМЕДБЕ У ОДНОСУ НА РЕШЕЊЕ УЖ-8846/2018

Из горње анализе је очигледно, да је Уставни суд и даље надлежан да поступа по уставним жалбама и да утврди повреду уставног права на суђење у разумном року након окончања судског поступка и онда ако подносилац уставне жалбе није користио законом прописана правна средства за заштиту права на суђење у разумном року током трајања судског поступка. Исто тако, у овим ситуацијама Уставни суд може да утврди и повреду уставног права на имовину и да досуди накнаду материјалне и нематеријалне штете због повреде уставног права као начин отклањања последица повреде права. Све речено односи се и на случајеве бивших друштвених предузећа у односу на које радници нису успели да намире потраживања из радног односа који су досуђени извршним пресудама током дугогодишњег трајања стечајних поступака. И са овим смо и стигли до Решења Уставног суда Уж-8846/2018 од 13. октобра 2022. године са којим су одбачене уставне жалбе, десет бивших радника предузећа „Бегеј“ из Зрењанина, којим су тражили утврђивање повреде њихових уставних права након окончања стечајног поступка, у коме нису намирена у целисти њихова потраживања из радног односа.

Уставни суд је образложио одбацивање уставних жалби са аргументацијом која се заснива на три резона. Према првом, уставне жалбе треба одбацивати јер „подносиоци уставних жалби пре обраћања Уставном суду нису искористили сва правна средства која су предвиђена одредбама Закона о заштити права на суђење у разумном року“ (док је поступак трајао).

У другом резону истиче се „да су подносиоци у уставним жалбама узгред и на самом крају споменули и повреду права на суђење у разумном року, а у вези са њиховим захтевом за накнаду нематеријалне штете. Уставни суд, међутим, констатује да подносиоци уставних жалби не наводе конкретне и чињенично утемељене разлоге који се могу довести у везу са поступањем надлежних судова, сложеношћу предмета, поступањем самих подносилаца и значајем који је предмет спора имао за њих...“

На крају, у трећем резону се истиче „да је претходно утврђена повреда права на суђење у разумном року претпоставка за истицање повреде права на имовину.“

Први резон – некористићење законских средстава за заштиту права на суђење у разумном року

Што се тиче првог резона Уставног суда, према коме уставне жалбе треба одбацивати јер подносиоци пре обраћања Уставном суду се нису обратили за заштиту права према Закону о заштити права на суђење у разумном року, он је једноставно у колизији са вишегодишњом праксом Уставног суда. Раније сам већ навео као пример неке одлуке у којима је Уставни суд усвојио уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, досудио накнаду штете, а да при томе подносиоци пре окончања нису користили законска правна средства за заштиту овог права. Уставни суд је на овај начин поступио у великом броју уставних жалби из области управног, грађанског али и кривичног

права. Чак што више Уставни суд је то чинио и у случају уставних жалби, које су поднели бивши радници друштвених предузећа, који током трајања стечајног поступка нису користили правна средства за убрзање судског поступка (види Одлуку Уж-8028/2016 од 5. марта 2020. године, Одлуку Уж-7187/2018 од 16. јуна 2022. године, као и Одлуку Уж-7186/2018 од 13. октобра 2022.године). У свим цитираним одлукама, Уставни суд је усвојио уставну жалбу подносиоца, и утврдио како повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава тако и права на имовину из члана 58. Устава, а да при томе подносиоци уставних жалби, током трајања стечајног поступка нису користили законска правна средства за заштиту својих уставних права.

Други резон – подносиоци нису затражили на одговарајући начин утврђивање повреде права на суђење у разумном року

Горе смо већ цитирали реченицу из образложења решења Уставног суда са којим се наводи да су подносиоци у уставним жалбама узгред и на самом крају споменули и повреду права на суђење у разумном року, а у вези са њиховим захтевом за накнаду нематеријалне штете“...и „да подносиоци уставних жалби не наводе конкретне и чињенично утемељене разлоге који се могу довести у везу са поступањем надлежних судова, сложености предмета, поступањем самих подносилаца и значајем који је предмет спора имао за њих...“

Сматрам да овај резон Уставног суда такође није у складу са праксом Уставног суда када је реч о формалним и садржајним условима за разматрање уставних жалби. Као прво, у нашој пракси никада се нисам сусрео са предметом у коме је нека уставна жалба одбачена јер је повреда неког права истакнута на крају текста уставне жалбе. Не постоји никакав правни основ, нити основ у нашој пракси према коме захтев за утврђивање повреде неког права, било да се указује на повреду једног или више уставних права треба да се налази на неком конкретном месту у тексту уставне жалбе. Чак шта више, Уставни суд је често утврдио повреду неког уставног права и онда ако подносилац уопште није навео уставну одредбу са којом се право јемчи, нити је тачно цитирао повређено право. У многим случајевима је Уставни суд из текста уставне жалбе сам закључио на коју повреду права подносилац указује. Надаље, када је реч о повреди права на суђење у разумном року у случају поступка који трају дуже од десет година, (као и у случају ове уставне жалбе) Уставни суд по правилу не тражи да подносиоци у уставној жалби детаљно указују на ток поступка, посебне пропусте суда, на комплексност правних питања и чињеничног стања. Да би потврдио ову своју тврдњу довољан је увид у саме уставне жалбе, у уставне жалбе која су одбачена Решењем Уж-8846/2018 од 13. октобра 2022. године, и у уставне жалбе које су усвојене нашом одлуком, истог дана, на седници Великог већа Уж-7186/2018. У Одлуци Уж-7186/2018 од 13. октобра 2022.године, као и у ранијој Одлуци Уж-7187/2018 од 16. јуна 2022. године, утврђена је повреда права на суђење у разумном року и права на имовину подносиоцима уставних жалби - радницима бившег предузећа „Пешчара“ из Банатског Карловца.

У уставним жалбама које се тичу предузећа „Береј“ из Зрењанина, и који су готово истоветне садржине, укупно у вези аргумената о повреди права на суђење у разумном року написано је на првој страници три реда, на другој страници још девет редова, и на трећој страници још пет редова. Дакле, написано је укупно неких 20 редова. Наведен је и члан Устава, а осим тога у аргументима се указује на укупну дужину трајања поступка, на то да је то неразумно дуг поступак и да је са тиме ускраћено остваривање права, да је поступајући суд био потпуно неактиван и у дугом периоду није предузео никакве активности, да се радило о поступку који је закон одредио као и да је поступак ипак трајао 16 година.

Шта пише у уставним жалбама у предметима Уж-7187/2018 и Уж-7186/2018 које је Уставни суд усвојио? Осим што је у њима повреда права из члана 32. Устава истакнута на првој страници, повреда права је конкретизована са аргументима у нешто скромнијем обиму. Написано је неких можда 12 редова. Шта је у њима наведено? Да је суд био неактиван, да је поступак трајао предуго, 14 година, да се ради о хитном поступку, да подносилац није допринео дугом трајању поступка. У бити, између аргумената за повреду права на суђење у разумном року у две групе уставних жалби разлике нема. Али док у случају подносилаца у предметима Уж-7187/2018 и Уж-7186/2018 је утврђена повреда, у случају подносилаца у предмету Уж-8846/2018, уставне жалбе су одбачене, тобож због места на коме је истакнута повреда овог уставног права у уставној жалби, као и због тога јер „подносиоци уставних жалби не наводе конкретне и чињенично утемељене разлоге који се могу довести у везу са поступањем надлежних судова, сложеност предмета, поступањем самих подносилаца и значајем који је предмет спора имао за њих...“

Трећи резон Уставног суда, утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава захтева претходну повреду права на суђење у разумном року

Према трећем резону Уставног суда утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава захтева претходно утврђену повреду права на суђење у разумном року. У вези овог аргумента могу се истаћи две озбиљне примедбе. Као прво, Уставни суд у предмету Уж-8846/2018 је располагао са свим потребним условима и чињеницама да утврди повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава. У уставним жалбама подносиоци су означили повређено уставно право на суђење у разумном року и јасно указали на неактивност суда, као и на то да њихово правноснажно утврђено потраживање није наплаћено током 16 година.

Као друго, у светлу ставова и праксе ЕСЉП поставља се питање, да ли је истицање и претходно утврђивање повреде права неопходан услов да се утврди повреда права на имовину, бившим радницима друштвених предузећа. Наиме, у релевантним одлукама ЕСЉП не наводи да је услов за утврђивање повреде права на имовину условљено истицањем права на суђење у разумном року, него само захтева да неизвршење правноснажне



пресуде траје дуже време, најмање годину дана. Дакле, не тражи формално истицање и утврђивање повреде на суђење у разумном року, само да се у конкретном случају правноснажно утврђено потраживање није извршено у дужем периоду. Сигуран сам да нико не оспорава то да неизвршење правноснажне пресуде у року од 16 година представља дужи период.

### ЗАКЉУЧАК

На основу свега горе наведеног, сматрам да је Уставни суд, у бити истоветној ситуацији, на основу садржински веома сличних уставних жалби различито поступао према бившим радницима бившег предузећа „Пешчара“ из Банатског Карловца и према бившим радницима предузећа „Бегеј“ из Зрењанина. Док је Уставни суд бившим радницима „Пешчаре“ утврдио повреду уставних права, и досудио накнаду материјалне штете у висини неостварених потраживања из радног односа након окончања стечаја, радницима „Бегеја“ уставне жалбе су одбачене након окончања стечајног поступка. Радници и једног и другог предузећа нису користили законом прописана правна средства за заштиту својих права током трајања поступка, и обратили се Уставном суду са садржински скоро истоветним уставним жалбама исте 2018. године. При томе не желим да прећутим чињеницу да је Уставни суд, пре него што је 13.октобра 2022. године на седници Суда размотрио предмет Уж-8846/2018 већ раније, у више предмета на Малим већима Суда одбацио уставне жалбе многих бивших радника „Бегеја“, па би усвајање уставних жалби у овом предмету захтевало преиспитивање експедованих решења, но ипак сматрам да би и то било праведније него да различито штитимо уставна права лица која су у суштини истоветној ситуацији.

др Тамаш Корхеџ  
(Korhecz Tamás),  
судија Уставног суда

### Уставне жалбе из области кривичног права

– *Одлуке*

**Повреда права на слободу и безбедност,  
из члана 27. став 1. Устава  
(поступак продужења мере безбедности обавезног психијатријског  
лечења и чувања у здравственој установи)**

**Трајање и разлози за продужење мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи**

Примењујући на конкретан случај стандарде које је Европски суд за људска права утврдио да би лишавање слободе лица с душевним поремећајем потпадало под члан 5. став 1. тачка е. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – да се мора са поузданошћу доказати да је лице душевно оболело, да психичко обољење мора по свом карактеру или степену да оправдава принудну хоспитализацију и да законитост продужавања лишења слободе зависи од даљег постојања таквог поремећаја, оцењујући да ли је лишење слободе подносиоца засновано на закону, а до кога је дошло оспореним решењима, Уставни суд је констатовао да из аката Министарства правде – Управе за извршење кривичних санкција – Специјалне затворске болнице произлази да подносилац болује од теже душевне болести, те да је у међувремену здравствено (душевно) стање подносиоца побољшано и да не захтева више принудну хоспитализацију у установи попут Специјалне затворске болнице у Београду (затвореног типа), већ да је потребно омогућити континуирани психијатријски надзор у некој другој установи отвореног типа, и да није испуњен критеријум да психичко обољење по свом карактеру или степену оправдава принудну хоспитализацију, те тиме није испуњен ни критеријум – законитост продужења лишења слободе, јер исти зависи од даљег постојања првобитног поремећаја.

При томе, Уставни суд је имао у виду да је поступајући суд током 2012. и 2013. године безуспешно предузимао одређене мере да подносиоцу обезбеди континуиран психијатријски третман и надзор на слободи, али његово лишење слободе услед техничких немогућности да му се обезбеди адекватан третман на слободи не може трајати неограничено. Држава преко поступајућег суда није пронашла адекватан начин подносиоцевог збрињавања на слободи скоро десет година, нити је учинила извесном чињеницу колико би његово задржавање у болници још могло трајати. Стога се подносиоцево даље лишење слободе, по мишљењу Уставног суда, не може оправдати наведеним неизвесним околностима, а поготово не техничким немогућностима државе да адекватно поступи у конкретној ситуацији, јер држава мора обезбедити механизам реаговања и поступања у свим ситуацијама, како би пружила одговарајућу заштиту правима заједнице, али без кршења права појединца.

Стога, по оцени Уставног суда, Виши суд у Ваљеву у оспореним решењима није дао довољно јасне, убедљиве и индивидуализоване разлоге за даље задржавање подносиоца уставне жалбе на мери безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи затвореног типа, при чему јесте водио рачуна о интересу и безбедности заједнице, као и о интересу и здрављу подносиоца уставне жалбе, али није дао адекватан значај подносиоцевом праву на слободу, као једном од фундаменталних људских права, нити је на задовољавајући начин образложио овакво становиште у наведеним решењима.

Такође, сагласно одредби члана 531. став 1. Законика о кривичном поступку, Основни суд у Ваљеву требало је да по службеној дужности на

сваких девет месеци испита да ли је престала потреба за лечењем и чувањем подносиоца у здравственој установи, а што у конкретном случају није учињено. Од ступања на снагу Законика у кривичном поступку 1. октобра 2013. године, мера безбедности је према подносиоцу продужена четири пута, у временском периоду од осам година. Дакле, у конкретном случају није поступљено у складу са законом прописаним поступком продужења мере безбедности, јер мера није преиспитивана на сваких девет месеци, који пропуст – нечињење надлежног суда у овом кривичном предмету је такође довело до повреде права из члана 27. став 1. Устава, што је довело до тога да се мера безбедности примењује дуже од 12 година према подносиоцу.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима и наведеном радњом нечињења Основног суда у Ваљево повређено право на слободу и безбедност, зајемчено чланом 27. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио. Суд није поништио опорена решења, јер су она била темпоралног карактера и престала су да производе правно дејство доношењем новог решења о продужењу мере безбедности подносиоцу уставне жалбе.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба Д. Ђ. и утврђује да је решењима Вишег суда у Ваљево Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године и Кж.2. 37/18 од 26. априла 2018. године, као и радњом нечињења Основног суда у Ваљево у предмету К. 159/09, подносиоцу уставне жалбе повређено право на слободу и безбедност, зајемчено одредбом члана 27. став 1. Устава Републике Србије.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Ђ, тренутно у Специјалној затворској болници у Београду, поднео је Уставном суду, 18. новембра 2015. године, преко пуномоћника С. А, адвоката из Ваљева, уставну жалбу, допуњену поднеском од 21. јуна 2018. године, против решења Вишег суда у Ваљево Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године и решења истог суда Кж.2. 37/18 од 26. априла 2018. године, због повреде права на слободу и безбедност из члана 27. став 1. Устава Републике Србије, као и због повреде права из члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Како се право гарантовано означеном одредбом наведене Европске конвенције садржински не разликује од права зајемченог Уставом, то Уставни суд постојање његове повреде цени у односу на одговарајућу одредбу Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено:

- да је „суд у образложењу оспореног решења Вишег суда у Ваљево Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године, сходно извештају комисије лекара утврдио да се здравствено стање окривљеног побољшало, те да стога није

потребна дања примена мере безбедности затвореног типа. Ипак и поред тога, суд је донео решење којим изречена мера безбедности остаје на снази и то из разлога немогућности обезбеђивања адекватног смештаја за окривљеног на слободи. Кривични законик и Законик о кривичном поступку не предвиђају такав услов за продужење ове мере безбедности, што је довело до повреде материјалног права и повреде основних права окривљеног – права на слободу, које је загарантовано Уставом и Европском конвенцијом о људским правима“;

- да мера безбедности изречена подносиоцу уставне жалбе предуго траје, као и да сама мера траје дуже него казна за предметно кривично дело;

- да је „приликом доношења оспореног решења Вишег суда у Ваљеу Кж.2. 37/18 од 26. априла 2018. године суд испитивао да ли постоји потреба за лечењем и чувањем у здравственој установи и у вези са тим прибављен је налаз лекарске комисије лекара Специјалне затворске болнице бр. 511-10451-04 од 1. фебруара 2018. године. Комисија налази да окривљени Д. Ђ. не испољава облике опасног и угрожавајућег понашања према себи и околини, да су постигнути позитивни помаци у здравственом стању и понашању и да се у протеклом периоду у психичком статусу не верификују продуктивни психопатолошки феномени, да је здравствено стање стабилно, није агресиван. Лекарска комисија сматра да би лечење могло да се настави на слободи у условима континуираног психијатријског надзора,..., да је упркос оваквом налазу лекарске комисије, а ово није први такав налаз, суд је одлучио да мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи остане на снази, што је супротно члану 531. став 2. Законика о кривичном поступку који прописује да ће суд ову меру обуставити и одредити пуштање окривљеног из здравствене установе ако на основу мишљења лекара утврди да је престала потреба за лечењем и чувањем у здравственој установи“;

- да „суд своју одлуку да мера безбедности остане на снази образлаже тиме што је окривљеном потребан континуирани психијатријски надзор, при чему држава Србија нема обавезу лечења окривљеног на слободи, а држава чији је окривљени држављанин и његови сродници такву обавезу нису у могућности да прихвате, те је зато неопходно да окривљени остане у Специјалној затворској болници. Такав услов за продужење мере не предвиђају ни Законик о кривичном поступку, ни Кривични законик“;

- да Виши суд у Ваљеу погрешно закључује да је претежнији интерес окривљеног да му се у затворској болници омогући наставак лечења него да буде на слободи;

- да поступајући судови у конкретном случају нису постигли равнотежу између потребе да се обезбеди лечење окривљеног и његовог права на слободу;

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права, поништи оспорена решења и наложи Вишем суду у Ваљеу да понови поступак по жалби браниоца окривљеног.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или ор-

ганизација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, из навода уставне жалбе и увидом у списе предмета Основног суда у Ваљево К. 159/09, између осталог, утврдио:

- да је подносилац уставне жалбе држављанин Босне и Херцеговине са пребивалиштем у Дивцима код Ваљева, да му је центар животних активности у Србији, као и да има два брата и једну сестру у Србији, а једну сестру у Босни и Херцеговини. Подносилац је разведен и из два брака има четири сина. Једна жена са двоје деце живи у Босни и Херцеговини, док је друга у Србији; подносиоцу је одређени привремени старатељ – Центар за социјални рад „К.“; подносилац је лице без прихода и имовине и није лишено пословне способности; такође, подносиоцу је укинута својство избеглог лица решењем Комесаријата за избеглице и миграције број 207-113104 од 6. априла 2005. године;

- да је решењем Општинског суда у Ваљево К. 159/09 од 26. маја 2009. године подносиоцу уставне жалбе изречена мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи због противправног дела у закону одређеног као кривично дело насиље у породици из члана 194. став 2. у вези става 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09); мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи је изречена на основу члана 81. став 2. у вези става 1. Кривичног законика;

- да је решењем Окружног суда у Ваљево Кж.1. 512/09 од 17. септембра 2009. године одбијена као неоснована жалба браниоца окривљеног – адвоката С. А;

- да је решењем Основног суда у Ваљево Кв. 5/11 од 3. јуна 2011. године усвојена молба Д. Ђ. за премештај извршења напред наведене мере безбедности из члана 82. став 2. у вези става 1. Кривичног законика из Републике Србије у Босну и Херцеговину, а која до данас није извршена;

- да је у акту Специјалне затворске болнице у Београду бр. 511-10451-02-1 од 12. априла 2012. године наведено да „Комисија лекара Специјалне затворске болнице сматра да би се лечење Ђ. Д. могло наставити на слободи у некој психијатријској болници или прихватом у породицу односно да је потребно укинути меру безбедности обавезног психијатријског лечења у установу затвореног типа“;

- да се Основни суд у Ваљево 30. априла 2012. године обратио актом Кв. 153/12 Центру за социјални рад „К.“; са захтевом да се испита да ли постоје услови за лечење подносиоца на слободи, односно да ли је могућ његов прихват у породицу, те да ли имају неки предлог на који начин и где би се

мера безбедности обавезног психијатријског лечења на слободи према Д. Ђ. могла примењивати;

- да је Центар за социјални рад „К.“ 28. маја 2012. године доставио одговор поступајућем суду у коме је навео да подносилац нема услова за адекватан повратак у породичну средину; наиме, бивша супруга Н. Ђ. и синови Д. Ђ. и Д. Ђ. нису у могућности да му обезбеде адекватан прихват, друга супруга га је напустила и живи са синовима на непознатој адреси у Босни и Херцеговини;

- да су у току 2013. године прибављене изјаве браће и сестара подносиоца уставне жалбе, а који су навели да нису у могућности да прихвате подносиоца;

- да је акту Специјалне затворске болнице у Београду бр. 24-10451-02-1 од 4. јуна 2013. године наведено да „остајемо и даље при првобитно датом извештају од 17. априла 2012. године у погледу здравственог стања Д. Ђ. и нашем предлогу за укидање мере безбедности обавезног психијатријског лечења, из разлога што се Д. Ђ. и даље налази у задовољавајућој ремисији основне болести, из чега произилази да су престале медицинске индикације за задржавање овог лица у здравственој установи затвореног типа. Међутим с обзиром да сматрамо да Д. Ђ. није способан да се самостално стара о себи, те да је потребан наставак лечења и старалаштво над овим пацијентом на слободи сматрамо да питање даљег лечења и боравка на слободи Д. Ђ. није у домену могућности решавања ове болнице,..., сматрамо да не би требало да једино решење за овог пацијента, као страног држављанина, да буде ‘неограничен’ боравак у нашој установи“;

- да је решењем Основног суда у Ваљеу Кв. 153/12 од 6. децембра 2013. године одређено да мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи изречена према Д. Ђ. остаје на снази, а суд ће по службеној дужности на сваких девет месеци, рачунајући од дана правоснажности овог решења испитати да ли је престала потреба за лечењем и чувањем у здравственој установи;

- да је решењем Вишег суда у Ваљеу Кж.2. 16/14 од 5. марта 2014. године, ставом првим изреке одбачена као неблаговремена жалба Д. Ђ, док је ставом другим изреке, одбијена као неоснована жалба његовог браниоца изјављена против решења Основног суда у Ваљеу Кв. 153/12 од 6. децембра 2013. године;

- да је у акту Специјалне затворске болнице у Београду бр. 511-10451-02-1 од 25. фебруара 2015. године, између осталог, наведено да би се лечење подносиоца могло наставити на слободи у условима континуираног психијатријског надзора, те да нема индикација за лечењем у здравственој установи затвореног типа;

- да је решењем Основног суда у Ваљеу Кв. 23/15 од 31. августа 2015. године одређено да мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи остаје на снази;

- да су оспореним решењем Вишег суда у Ваљеу Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године одбијене као неосноване жалбе изјављене против решења Основног суда у Ваљеу Кв. 23/15 од 31. августа 2015. године;

- да је у акту Специјалне затворске болнице бр. 511-10451-02-1 од 12. децембра 2016. године и акту бр. 511-10451-02-1 од 21. децембра 2016. године наведено да би се „лечење Д. Ђ. могло наставити на слободи, али у условима континуираног психијатријског надзора, било у некој психијатријској болници, било прихватом у породицу или смештајем у дом за незбринута лица у Босни и Херцеговини, јер се на територији Републике Србије не могу смештати лица која су страни држављани. Сматрамо да више нема индикација за лечењем у здравственој установи затвореног типа, али пошто је Д. Ђ. незбринута лице, даље лечење на слободи технички не може да се спроведе у Републици Србији, те из тог разлога, који није медицинске природе, пацијент Д. Ђ. остаје и даље у нашој установи“;

- да је у акту Кантоналног суда у Бихаћу бр. 0 1 0 K 006353 11 KV од 30. августа 2017. године наведено да „везано за преузимање извршења мјере безбједности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи у предмету Ђ. Д, обавијештавамо вас да је присутан проблем смјештаја таквих особа. Из тих разлога, у више наврата обрађали смо се Федералном министарству правде Босне и Херцеговине у Сарајеву, да нас обавијесте да ли постоји адекватна медицинска установа, али повратну информацију још увијек нисмо добили“;

- да је у акту Специјалне затворске болнице бр. 511-10451-04 од 1. фебруара 2018. године наведено да би се лечење подносиоца могло наставити на слободи, односно поновљено је мишљење болнице као у ранијим актима упућеним Основном суду у Ваљеву;

- да је решењем Основног суда у Ваљеву Кв. 139/16 од 26. марта 2018. године мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи подносиоца остављена на снази; у образложењу решења је, између осталог, наведено да „у садашњем тренутку разлози боравка подносиоца у установи затвореног типа нису медицинске природе, јер је чињеница да окривљеном треба континуирано лечење, али које се може спроводити на слободи у условима континуираног психијатријског надзора било у психијатријској болници, смештајем у дом за незбринута лица у Босни и Херцеговини или прихватом у породици, да окривљени нема прихват породице, односно најближих сродника који би водили бригу о њему, те да се лечење окривљеног на слободи не може обезбедити у Републици Србији, јер није држављанин Републике Србије, а од 2005. године нема ни статус избеглог и прогнаног лица, да и поред више покушаја трансфер извршења ове мере безбедности у Босни и Херцеговини, чији је окривљени држављанин није извршен, мишљења да изречена мера безбедности и даље треба да остане на снази, јер је окривљеном свакако потребно континуирано лечење, те да је претежнији интерес окривљеног да буде збринут и да се лечи па и у установи затвореног типа него да буде незбринут, без континуираног психијатријског надзора, јер држава Србија нема обавезу лечења окривљеног на слободи, а држава чији је окривљени држављанин и његови сродници такву обавезу нису у могућности да прихвате“;

- да је оспореним решењем Вишег суда у Ваљеу Кж.2. 37/18 од 26. априла 2018. године одбијена као неоснована жалба браниоца окривљеног изјављена против Основног суда у Ваљеу Кв. 139/16 од 26. марта 2018. године;

- да је у акту Специјалне затворске болнице бр. 511-10451-04 од 24. децембра 2018. године поновљено мишљење болнице као и у ранијим актима упућеним Основном суду у Ваљеу о здравственом стању подносиоца и могућности да се лечење настави на слободи у условима континуираног психијатријског надзора; такође, исто мишљење болнице је изражено и у акту бр. 511-10451-04 од 9. јануара 2019. године упућеном Основном суду у Ваљеви, као и у акту бр. 511-10451-04 од 24. јануара 2019. године;

- да је решењем Основног суда у Ваљеу Кв. 340/18 од 4. фебруара 2019. године мера безбедности изречена подносиоцу остављена на снази.

4. Одредбом члана 27. став 1. Устава, на чију повреду се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је да свако има право на личну слободу и безбедност, а да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом.

Одредбама Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14) прописано је: да је у оквиру опште сврхе кривичних санкција (члан 4. став 2), сврха мера безбедности да се отклоне стања или услови који могу бити од утицаја да учинилац убудуће не врши кривична дела (члан 78.); да се учиниоцу кривичног дела могу изрећи мере безбедности, поред осталих – обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи (став 1. тачка 1)), да се под условима предвиђеним овим закоником одређене мере безбедности могу изрећи и неурачунљивом лицу које је учинило противправно дело у закону предвиђено као кривично дело (став 2.) (члан 79.); да ће учиниоцу који је кривично дело учинио у стању битно смањене урачунљивости суд изрећи обавезно психијатријско лечење и чување у одговарајућој здравственој установи, ако, с обзиром на учињено кривично дело и стање душевне поремећености, утврди да постоји озбиљна опасност да учинилац учини теже кривично дело и да је ради отклањања ове опасности потребно његово лечење у таквој установи (став 1.), да ће, ако су испуњени услови из става 1. овог члана, суд изрећи обавезно лечење и чување у здравственој установи учиниоцу који је у стању неурачунљивости учинио противправно дело предвиђено у закону као кривично дело (став 2.), да ће меру из ст. 1. и 2. овог члана суд обуставити кад утврди да је престала потреба за лечењем и чувањем учиниоца у здравственој установи (став 3.), да мера из става 1. овог члана изречена уз казну затвора може трајати и дуже од изречене казне (став 4.) (члан 81.); да ће се (онај) ко применом насиља, претњом да ће напасти на живот или тело, дрским или безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице казнити затвором од три месеца до три године (став 1.), да ће се ако је при извршењу дела из става 1. овог члана коришћено оружје, опасно оруђе или друго средство подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши, учинилац казнити затвором од шест месеци до пет година (став 2.) (члан 194.).



Одредбе члана 531. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), између осталог, прописују: да ће суд који је судио у првом степену у којем је изречена мера безбедности, испитати по предлогу здравствене установе, органа старатељства или окривљеног коме је изречена мера безбедности, односно по службеној дужности на сваких девет месеци да ли је престала потреба за лечењем и чувањем у здравственој установи (став 1.); да ће суд, по узимању изјаве од јавног тужиоца, решењем ову меру одуставити и одредити отпуштање окривљеног из здравствене установе, ако на основу мишљења лекара утврди да је престала потреба за лечењем и чувањем у здравственој установи, а може одредити и његово обавезно психијатријско лечење на слободи (став 2.).

Одредбама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 55/11, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13, 37/14, 82/15, 4/16, 37/16, 56/16, 114/16, 102/17, 50/18 и 103/18) је прописано: да права и услуге социјалне заштите утврђене овом одлуком могу да остваре држављани Републике Србије који имају пребивалиште на територији града Београда и лица расељена са Косова и Метохије, која имају боравиште на територији града Београда, да права и услуге социјалне заштите утврђене овом одлуком могу да остваре и страни држављани са сталним настањем на територији града Београда (члан 2. ст. 1. и 2.); да изузетно од става 1. овог члана услугу свратиште могу да остваре лица која живе на улицама града Београда и имају боравиште на територији града Београда (члан 4. став 2.); да се услугом свратишта обезбеђује пружање привремених или повремених интервенција и задовољавање тренутних потреба, као и посредовање у обезбеђивању доступности других услуга у заједници (члан 14г став 2.); да су активности у оквиру услуге свратиште усмерене ка задовољавању тренутних потреба и осигурању безбедног и пријатног окружења, да се у оквиру услуге свратиште, у складу са проценом потреба, кориснику обезбеђује посредовање у обезбеђивању доступности услуга у заједници (здравствених, образовних, социјалних, правних и других услуга у заједници) (члан 14д став 1. и став 2. тачка 5.).

5.1. Подносилац уставне жалбе сматра да му је оспореним решењима Вишег суда у Ваљеву Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године и Кж.2. 37/05 од 26. априла 2018. године повређено право на слободу и безбедност из члана 27. Устава. При томе, подносилац наводи да је мера безбедности продужавана из разлога немогућности обезбеђивања адекватног смештаја, иако Кривични законик и Законик о кривичном поступку не предвиђају такав услов за продужење мере, да поступајући судови занемарују лекарске извештаје, да мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи у конкретном случају предуго траје, као и да поступајући судови погрешно закључују да је претежнији интерес окривљеног да му се у затворској болници омогући наставак лечења него да буде на слободи.

5.2. Уставни суд, најпре, као и у својим ранијим одлукама, наглашава да је, са аспекта заштите људских права, право на личну слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом, али да ово право није апсолутно

и да лишење слободе представља посебно осетљиву меру његовог ограничења. Уставни суд констатује да је одредбом члана 27. став 1. Устава утврђено да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из чега произлази да је неопходно кумулативно постојање два услова да би лишење слободе било законито. Први, да лишење слободе мора бити засновано на разлозима предвиђеним законом и други, да се лице лишава слободе у складу са законом прописаним поступком. Основни циљ овакве уставне одредбе је да се спречи самовољно и незаконито лишење слободе неког лица.

Уставни суд пре свега констатује да је Европски суд за људска права у пресуди *Winterwerp њројшв Холандије*, представка број 6301/73, од 24. октобра 1979. године, став 39, као, у пресуди *Varbanov њројшв Бујарске*, представка број 31365/96, од 5. октобра 2000. године, ст. 45 – 47, као и у пресуди *Stanev њројшв Бујарске*, представка број 36760/06, од 17. јануара 2012. године, ст. 145 – 147, утврдио три основна захтева да би се утврдило да лишавање слободе лица с душевним поремећајем потпада под члан 5. став 1. тачка е. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Прво, мора се са поузданошћу доказати да је лице душевно оболело. Друго, психичко обољење мора по свом карактеру или степену да оправдава принудну хоспитализацију и треће, законитост продужавања лишења слободе зависи од даљег постојања таквог поремећаја.

Европски суд за људска права указује да одсуство произвољности такође представља неопходни елемент „законитости“ лишења слободе у смислу члана 5. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Лишење неког лица слободе представља тако озбиљну меру да је она оправдана само ако су размотрене друге, мање строге мере и ако је закључено да би оне биле недовољне да заштите то лице или јавни интерес, који можда изискују лишење слободе тог лица. Мора се доказати да је лишење слободе неопходно у датим околностима (видети предмет *Witold Litwa њројшв Пољске*, број представке 26629/95, ст. 78, ЕCHR 2000-III). Суд сматра да се лишење слободе лица које се сматра душевно поремећеним не може посматрати у складу са чланом 5 ст. 1. (е) Европске конвенције ако је наложено без тражења мишљења медицинског стручњака. Сваки други приступ не испуњава захтеве заштите од произвољности предвиђене у члану 5. исте конвенције. Конкретни облик и поступак у том погледу зависи од околности. У појединим хитним случајевима, или ако је неко лице ухапшено због насилничког понашања, биће прихватљиво да се затражи мишљење одмах после хапшења – у свим осталим случајевима, неопходно је консултовати медицинског стручњака пре лишења слободе. Уколико нема других могућности, на пример уколико особа одбија да се подвргне прегледу, мора се затражити оцена медицинског стручњака на основу прегледа тог лица. Без такве оцене се не може сматрати да је са поузданошћу доказано да је лице душевно поремећено (видети пресуду у предмету *Х њројшв Уједињеној Краљевствима*, од 5. новембра 1981. године, серија А бр. 46). Лекарска оцена мора бити заснована на стварном психичком здравственом стању дотичне особе.

Такође, према схватању Европског суда за људска права, аутоматско и безусловно пуштање пацијента у друштвену заједницу могло би за надлежне власти представљати неоправдано ограничење њиховог права да оцене, с обзиром на околности конкретног случаја, да ли ће интересима пацијента и заједнице предузимање такве мере бити од суштинске користи. У том случају је Европски суд за људска права подсетио да је у пресуди *Luberti против Италије*, број представке 9019/80, од 23. фебруара 1984. године, став 43, прихватио гледиште да престанак лишења слободе лица за које је судски утврђено да је душевно болестан и да је опасан за друштво представља питање које се, осим тог лица, тиче и друштвене заједнице у којој ће живети када буде пуштен на слободу. Узимајући у обзир хитну природу интереса о којима се овде ради, а пре свега изразито тешку природу кривичног дела које је господин *Luberti* учинио када је био душевно поремећен, закључено је да надлежне власти имају право да и даље предузимају мере опреза и да им је потребно одређено време да размотре могу ли прекинути његово лишење слободе, иако су медицински докази указивали на опоравак од обољења.

Примењујући напред наведене стандарде на конкретан случај, оцењујући да ли је лишење слободе подносиоца засновано на закону, а до кога је дошло оспореним решењима, Уставни суд констатује да из аката Министарства правде – Управе за извршење кривичних санкција – Специјалне затворске болнице у Београду бр. 511-10451-02-1 од 25. фебруара 2015. године и бр. 511-10451-04 од 1. фебруара 2018. године произлази да подносилац болује од душевне болести из круга параноичних суманутих психоза. Дакле, опште-позната чињеница је да наведено обољење спада у тежа душевна обољења.

Примењујући други критеријум на конкретан случај, Уставни суд указује да је из аката Специјалне затворске болнице у Београду од 12. априла 2012. године, 4. јуна 2013. године, 25. фебруара 2015. године, 12. децембра 2016. године, 1. фебруара и 24. децембра 2018. године, упућених Основном суду у Ваљеву, утврђено да је здравствено (душевно) стање подносиоца побољшано, као и да је континуирано стабилног душевног стања. У акту бр. 511-10451-02-01 Специјалне затворске болнице је неспорно утврђено да почев од 25. фебруара 2015. године „подносилац не продукује психотичне садржаје, усклађен је афекта, понаша се адекватно, сарађује у спровођењу терапије, и до сада ни у једном моменту није показао склоност ка агресивном понашању ни према особљу ни према другим пацијентима, ...“. Комисија лекара за процену успешности лечења Специјалне затворске болнице сматра да би се лечење Ђ. Д. могло наставити на слободи у условима континуираног психијатријског надзора, било у некој психијатријској болници било прихватом у породицу или смештајем у дом за незбринута лица, односно сматрамо да више нема индикација за лечењем у здравственој установи затвореног типа ...“, односно „током боравка на одељењу третира се адекватном психофармакотерапијом. Укључен је у све видове психотерапијског третмана. Терапију и оброке узима редовно. Не испољава облике опасног и угрожавајућег понашања према себи и околини. Постигнути су позитивни помаци у здравственом стању и понашању. У протеклом периоду

у психичком статусу не верификују се продуктивни психопатолошки феномени..., Сматрамо да би се лечење могло наставити на слободи у условима континуираног психијатријског надзора, било у психијатријској болници, смештајем у дом за незбринута лица у БиХ или прихватом у породицу“. Наведено мишљење је потврђено и актом Специјалне затворске болнице у Београду од 1. фебруара 2018. године. При томе, Уставни суд је имао у виду и мишљења Специјалне затворске болнице од 12. априла 2012. и 4. јуна 2013. године (у којима је такође предвиђено лечење на слободи под надзором), али указује да је уставну жалбу испитао у оквиру навода и захтева изнетих у самој уставној жалби. Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд сматра да очито, оцењујући постојање другог критеријума, душевно обољење подносиоца уставне жалбе више не захтева принудну хоспитализацију у установи попут Специјалне затворске болнице у Београду (затвореног типа), већ да је потребно омогућити континуирани психијатријски надзор у некој другој установи отвореног типа, било да је реч о психијатријској болници, дому за незбринута лица у Босни и Херцеговини или прихватом у породицу подносиоца. Дакле, у конкретном случају није испуњен критеријум да психичко обољење по свом карактеру или степену оправдава принудну хоспитализацију, те тиме није испуњен ни трећи критеријум – законитост продужења лишења слободе, јер исти зависи од даљег постојања првобитног поремећаја.

Овде Уставни суд нарочито указује да је за примену мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи из члана 81. Кривичног законика према учиниоцу који је у стању неурачунљивости извршио противправно дело предвиђено у закону као кривично дело, односно према учиниоцу који је у стању битно смањене урачунљивости учинио дело, потребно да буду испуњена два услова – да постоји озбиљна опасност да ће учинилац извршити теже кривично дело, као и да је за отклањање те опасности потребно његово лечење и чување у здравственој установи. Други услов је уједно и критеријум за избор између ове мере и мере безбедности обавезног психијатријског лечења на слободи из члана 82. Кривичног законика, када је реч о неурачунљивом учиниоцу. Код процене да ли је нужна ова мера или је у односу на неурачунљивог учиниоца довољно лечење на слободи, важно је мишљење вештака психијатра. Суд напомиње да је у члану 531. став 2. Законика о кривичном поступку прописано да ће по узимању изјаве од јавног тужиоца, суд решењем ову меру обуставити и одредити отпуштање окривљеног из здравствене установе, ако на основу мишљења лекара утврди да је престала потреба за лечењем и чувањем у здравственој установи, а може одредити и његово обавезно психијатријско лечење на слободи. Дакле, уколико више не постоји потреба за лечењем и чувањем учиниоца противправног дела које је у закону предвиђено као кривично дело у здравственој установи, надлежни суд ће учиниоца пустити на слободу, односно меру безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи замениће мером безбедности обавезног психијатријског лечења на слободи.

Полазећи од напред констатованог, Уставни суд налази да код подносиоца и даље постоји душевно обољење, али његово душевно обољење је таквог степена и интензитета да би се лечење могло наставити на слободи у условима континуираног психијатријског надзора било у психијатријској болници, смештајем у дом за незбринута лица у БиХ, или прихватом у породици, односно више нема медицинских индикација за даље лечење у здравственој установи затвореног типа и даљим лишењем слободе. Према образложењу оспорених решења Вишег суда у Ваљевоу Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године и Кж.2. 37/18 од 26. априла 2018. године, поступајући суд, доносећи одлуку да подносиоца и даље задржи у установи затвореног типа, односно да и даље буде лишен слободе, јесте водио рачуна о интересу и безбедности заједнице и о интересу и здрављу подносиоца уставне жалбе али, по мишљењу Уставног суда, оваквим својим одлукама, није дао адекватан значај подносиоцевом праву на слободу, као једном од фундаменталних људских права, нити је на задовољавајући начин образложио овакво становиште у наведеним решењима.

При томе, Уставни суд је имао у виду да је поступајући суд током 2012. и 2013. године безуспешно предузимао одређене мере да подносиоцу обезбеди континуиран психијатријски третман и надзор на слободи, али његово лишење слободе услед техничких немогућности да му се обезбеди адекватан третман на слободи не може трајати неограничено. Држава преко поступајућег суда није пронашла адекватан начин подносиоцевог збрињавања на слободи након скоро десет година, рачунајући од акта Специјалне затворске болнице од 12. априла 2012. године, нити је учинила извесном чињеницу колико би задржавање подносиоца у болници још могло трајати. Стога се подносиоцево даље лишење слободе, по мишљењу Уставног суда, не може оправдати наведеним неизвесним околностима, а поготово не техничким немогућностима државе да адекватно поступи у конкретној ситуацији, јер држава мора имати и обезбедити механизам реаговања и поступања у свим ситуацијама, како би пружила одговарајућу заштиту правима заједнице, али без кршења права појединца.

Тачно је да би, како је Европски суд за људска права закључио, аутоматско и безусловно пуштање пацијента у друштвену заједницу могло за надлежне власти представљати неоправдано ограничење њиховог права да оцене, с обзиром на околности конкретног случаја, да ли ће интересима пацијента и заједнице предузимање такве мере бити од суштинске користи, али Уставни суд сматра да је период од скоро десет година колико је протекло од 12. априла 2012. године, када је утврђено да би се лечење подносиоца могло наставити на слободи у условима континуираног психијатријског надзора, а што је потврђено и 1. фебруара 2018. године актом Специјалне затворске болнице у Београду, довољно дуг период да надлежне власти Републике Србије и Босне и Херцеговине пронађу решење за смештај подносиоца и обезбеђење адекватне медицинске неге.

Постојање одређеног услова може под извесним околностима оправдати одлагање отпуста из установе затвореног типа, имајући у виду природу

стања и разлоге наметања услова, али морају постојати одређене заштитне мере да би се осигурало да било какво одлагање отпуста буде у складу са циљевима члана 5. став 1. и члана 5. став 1. тачка е) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно са правом зајемченим одредбом члана 27. став 1. Устава, а нарочито да чекање на отпуст није непотребно продужавано и довело до тога да подносилац уставне жалбе борави у Специјалној затворској болници 12 година, као у конкретном случају.

Стога, по оцени Уставног суда, Виши суд у Ваљеву у решењу Кж.2. 124/15 од 23. септембра 2015. године и касније у решењу Кж.2. 37/18 од 26. априла 2018. године није дао довољно јасне, убедљиве и индивидуализоване разлоге за даље задржавање подносиоца уставне жалбе на мери безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи затвореног типа, при чему јесте водио рачуна о интересу и безбедности заједнице, као и о интересу и здрављу подносиоца уставне жалбе, али не и о суштини подносиоцевог права на слободу. Наиме, и поред сталних изјава подносиоца уставне жалбе да би се на слободи могао сместити код породице, те навода да му је здравствено стање побољшано, Основни суд у Ваљеву изузев изјава прибављених 2013. године од чланова породице да нема могућности прихвата подносиоца, ниједном за осам година од тада није нашао за сходно да испита да ли су се породичне прилике подносиоца промениле. Основни суд у Ваљеву након неуспешног покушаја изналажења вида сарадње и решења обезбеђивања смештаја подносиоца у Босни и Херцеговини 30. августа 2017. године, ниједном потом није проверио да ли Босна и Херцеговина може да преузме извршење мере безбедности чувања и лечења у здравственој установи затвореног типа, нити је затражио обавештење да ли може да обезбеди могућност лечења на слободи подносиоца под надзором, већ је стално понављао да разлози његовог задржавања у установи затвореног типа нису медицинске природе већ немогућност обезбеђивања лечења на слободи.

Уставни суд напомиње да ни чињеница држављанства подносиоца није, нити би требало да буде препрека да се подносиоцу обезбеди смештај на територији Републике Србије. Примера ради, Уставни суд је утврдио да је чланом 2. Одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Београда предвиђен смештај за стране држављане у Прихватилишту за стара и одрасла лица у Београду. Имајући у виду закључке суда из напред наведених решења, продужење трајања мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи затвореног типа, без предузимања адекватних мера ради прекида трајања мере, без реалне наде за промену, неспорно представља кршење подносиоцевог права на слободу и безбедност, зајемченог одредбом члана 27. став 1. Устава.

Уставни суд напомиње је, да сагласно одредби члана 531. став 1. Законика о кривичном поступку, Основни суд у Ваљеву требало, по службеној дужности, да на сваких девет месеци испита да ли је престала потреба за лечењем и чувањем подносиоца у здравственој установи, а што у конкретном случају није учињено. Од ступања на снагу Законика у кривичном поступку 1. октобра 2013. године, мера безбедности је према подносиоцу продужена

четири пута, у временском периоду од осам година. Дакле, у конкретном случају није поступљено у складу са законом прописаним поступком продужења мере безбедности, јер мера није преиспитивана на сваких девет месеци, а што је такође довело до повреде права из члана 27. став 1. Устава.

Чињеница је да овај пропуст – радњу нечињења Основног суда у Ваљевоу у предмету К. 159/09 подносилац није истакао у уставној жалби, међутим Уставни суд, имајући у виду значај права за подносиоца, те чињеницу да се мера безбедности примењује дуже од 12 година према подносиоцу, није могао да не констатује и овај пропуст надлежног Основног суда у Ваљевоу његовим неажурним поступањем у предмету К. 159/09.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима и наведеном радњом нечињења Основног суда у Ваљевоу повређено право на слободу и безбедност, зајемчено одредбом члана 27. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу усвојио.

Уставни суд оспорена решења није поништио, имајући у виду да су та решења била темпоралног карактера и да су престала да производе правно дејство доношењем новог решења о продужењу мере безбедности подносиоцу уставне жалбе Кв. 340/18 од 4. фебруара 2019. године.

6. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7526/2015 од 27. јануара 2022. године

**Повреда права на неповредивост физичког и психичког интегритета,  
из члана 25. Устава, у вези са начелом забране дискриминације  
из члана 21. Устава  
(истражни поступак)**

Делотворна истрага по кривичној пријави због насилничког понашања, са могућим дискриминаторним мотивом напада; примењивост члана 25. Устава, да ли је поступање према подносиоцу уставне жалбе приликом напада достигло ниво озбиљности да ужива заштиту по члану 25. Устава

Полазећи од праксе Европског суда за људска права о спорним питањима у овом поступку, а имајући у виду да се уставном жалбом истиче да тужилаштво није истражило могући дискриминаторни мотив за напад на подносиоца уставне жалбе, односно да приликом примене начела опортунитета кривичног гоњења тужилаштво није имало у виду мотив мржње на страни нападача, Уставни суд је притужбе подносиоца разматрао у оквиру члана 25. Устава у вези са чланом 21. Устава, а посебно испитивао да ли је члан 25. Устава у конкретном случају примењив, односно да ли је поступање које је подносилац претрпео критичном приликом, када је

нападнут, достигло минимални ниво озбиљности да ужива заштиту по члану 25. Устава. Процена тог минималног нивоа је релативна и зависи од свих околности конкретног случаја, а највише од трајања таквог поступања, његовог физичког и психичког ефекта, као и од мотива, а у неким случајевима и од пола, година и здравља жртве. Суд је даље испитао да ли је у конкретном случају спроведена делотворна истрага у погледу предметног напада на подносиоца, а у вези са обавезом надлежног органа да истражи могуће дискриминаторне мотиве за насилни догађај.

У конкретној ситуацији, пре одлагања кривичног гоњења, односно одбацивања кривичне пријаве, било је потребно истражити постојање дискриминаторног мотива на страни осумњичених и овој околности дати адекватан значај, у складу са праксом Европског суда за људска права. Ово, пре свега, због постојања јасних индиција које указују да је кривично дело извршено из мржње, односно да је напад на подносиоца учињен због његове претпостављене сексуалне оријентације. У конкретном случају се не може закључити да су полиција и тужилаштво предузели све разумне кораке у том циљу, односно да су имали у виду карактер увреда које су приликом напада упућене подносиоцу, а због његове претпостављене сексуалне оријентације. С обзиром на то да приликом разматрања примене начела опортунитета кривичног гоњења тужилаштво, осим испуњености формалних законских услова из члана 283. Законика о кривичном поступку, у сваком конкретном случају оцењује и да ли је одлагање гоњења и одбацивање кривичне пријаве целисходно са аспекта јавног интереса или је потребно спровести кривични поступак, без обзира на испуњеност формалних услова за примену опортунитета, то су мотив наводног напада и околност да ли је подносилац уставне жалбе нападнут услед мржње засноване на његовој претпостављеној сексуалној оријентацији свакако били од значаја за процену јавног интереса за спровођење кривичног поступка.

У складу са цитираном праксом Европског суда и наведеним међународним инструментима, обавеза надлежних државних органа у конкретном случају била је да, приликом истраге предметног напада који се може окарактерисати као злостављање у смислу члана 25. Устава, предузму све разумне кораке како би био откривен и разјашњен могући дискриминаторни мотив напада. Како, према оцени Уставног суда, надлежни органи нису истражили постојање могућег хомофобичног мотива и његов утицај на предметни напад, нити су овој чињеници придали неопходан значај приликом одбацивања кривичне пријаве, Суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе радњама Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава, у вези са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава

Суд није посебно разматрао уставну жалбу у делу у којем је изјављена против решења којим је окончан овај поступак, с обзиром на то да је претходно утврђено да је радњама тужилаштва у истом предмету повређено Уставом зајемчено право подносиоца, као ни наводе о повреди



права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и члана 13. Европске конвенције, јер је претходно утврђена повреда процесног аспекта права из члана 25. у вези са чланом 21. Устава у погледу радњи тужилаштва у предметном поступку.

У односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд је констатовао да се подносилац само формално позвао на повреду овог права, јер није навео ниједан разлог на коме заснива своје тврдње, нити доставио доказе с тим у вези, па је у овом делу одбацио уставну жалбу, због недостатка Уставом и законом утврђених претпоставке за вођење поступка.

Имајући у виду шири значај који ова одлука има за заштиту Уставом зајемчених људских права и слобода, Суд је одлучио да се, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба Г. М. и утврђује да му је радњама Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава Републике Србије, у вези са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Г. М. из Београда је, 3. децембра 2015. године, преко К. У. (у даљем тексту: У.), Уставном суду изјавио уставну жалбу против решења о одбачају кривичне пријаве поднете против В.Р. због кривичног дела насилничко понашање из члана 344. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика, извршеног према овде подносиоцу уставне жалбе, као и против радње Првог основног јавног тужилаштва у Београду предузете у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15, а који је окончан доношењем оспореног решења. Уставна жалба је изјављена због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, права на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава, права на једнаку заштиту права и правно средство из члана 36. Устава, као и због повреде права из чл. 3. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција).

Подносилац уставне жалбе, поред детаљног описа спорног догађаја у ком је нападнут и поводом ког је поднета кривична пријава и донето оспорено решење, истиче да у случају подносиоца тужилаштво није узело у обзир чињеницу да је напад на њега „недвосмислено мотивисан мржњом због претпостављене сексуалне оријентације оштећеног“ што представља посебно отежавајућу околност, да се у конкретном случају ради о квалификованом

облику у коме је „дошло како до телесне повреде, тако до тешког понижавања грађана које је подобно да произведе теже психичке последице по оштећеног“, нити је узело у обзир све околности датог случаја, посебно мотив мржње. У уставној жалби се даље наводи да начело опортунитета које је примењено у конкретном случају не даје овлашћење јавном тужиоцу да произвољно, по свом нахођењу решава о гоњењу или негоњењу, те да је у конкретном случају примена начела опортунитета сукобљена са општом сврхом кривичног кажњавања, с обзиром на то да одлука тужилаштва да не гони учиниоца кривичног дела из мржње не може спречити понављање оваквих кривичних дела која су усмерена на читаву мањинску групу, а не само појединца. Подносилац сматра да је тужилаштво „у потпуности игнорисало тежину и специфичност положаја подносиоца уставне жалбе као жртве злочина из мржње“, те да је приликом одлучивања о примени начела опортунитета тужилаштво било у обавези да истражи све околности које су везане за кривично дело, укључујући и мотив. Подносилац сматра да је пропуштањем да спроведе кривични поступак против осумњиченог В.Р, тужилаштво повредило његово право на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава, као и право из члана 3. Европске конвенције.

Подносилац такође истиче да му је повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, с обзиром на то да тужилаштво, приликом доношења решења о одбачају кривичне пријаве, није узело у обзир мотив мржње због претпостављене сексуалне оријентације подносиоца, а што према члану 54а Кривичног законика представља посебно отежавајућу околност.

Уставном жалбом се даље указује да је подносиоцу повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, односно право на делотворно правно средство из члана 13. Европске конвенције, јер подносилац није имао право на правни лек против решења Првог основног јавног тужилаштва у Београду о одбачају кривичне пријаве у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15, нити је имао могућност да покрене приватни кривични поступак. Без навођења било каквих разлога, нити достављања доказа о различитом поступању надлежних државних органа у истој чињеничној и правној ситуацији, подносилац истиче да му је повређено право на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Предложено је утврђивање повреде означених права, као и утврђивање права на накнаду нематеријалне штете у износу од 10.000 евра.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставног судске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из навода уставне жалбе и увидом у списе предмета Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 и Кт. 3017/15 – Кео. 98/17, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

- да је 20. априла 2015. година У. путем *e-mail* поште обавестио полицију да је подносилац уставне жалбе 16. априла 2015. године нападнут, те да се из увреда које су нападачи упутили подносиоцу може закључити да је у питању кривично дело учињено из мржње, у смислу члана 54а Кривичног законика, при чему је наглашено да је подносилац уставне жалбе припадник LGBT популације; у прилогу обавештења су достављени изјава подносиоца уставне жалбе и лекарски извештаји о повредама које је подносилац задобио критичном приликом;

- да је 23. априла 2015. године подносилац, као оштећени, у Полицијској станици Врачар дао изјаву у вези предметног напада у којој је, између осталог, наведено: „дана 16. априла 2015. године, у времену између 03,30 и 04,00 часова, враћао сам се из града дуж потпуно пуне улице М. када сам иза себе чуо мушке гласове који вичу ‘стој педерчино, где си пошао педерчино’. Та два НН мушка лица су за само пар секунди, а да то нисам ни чуо ни наслутио, успели да ме сустигну и са леђа оборе на земљу. При паду сам исте секунде остао без наочара и будући да сам врло слабовид имао сам потпуну маглину пред очима... Док сам био на земљи ови момци су викали ‘педерчина’, ‘шта је било, где си пошао такав педерчино, сад ћеш да видиш шта ће да ти се деси педерчино’, ‘види како си јадан педерчино’, па су ме истовремено засули жестокиим шутирањем целе десне стране тела док сам ја лежао на тротоару... Напрасно су стали и гадним речима заповедили да се губим па сам некако једва устао и кренуо храмљући да се удаљавам од њих... Оно чега се сећам је да су се са уживањем смејали као да их све то веома забавља, то да сам понижен, на земљи и изложен ударцима ногу. Нисам одмакао ни три метра када су обојица хармонично наставили да вичу ‘трчи кући педерчино или ћемо одмах да те убијемо’“;

- да је 23. априла 2015. године саслушан и В.Р. у својству грађанина и да је том приликом изјавио: „Пре око седам дана у раним јутарњим часовима, мислим да је било око 3,30 часова, са својим познатиком Л.О. сам се враћао из града улицом М. када смо приметили једног момка испред нас, те смо му нешто добацили, а затим је Л.О. шипком коју је носио махао око овог момка, када га је он ухватио за шипку и почели су да се отимају око ње. Ја сам пришао, ухватио сам овог момка за руку и раме и оборио сам га на тротоар, где сам га држао неколико секунди, а затим сам га пустио. Ми смо отишли на своју страну, а овај момак на своју. Сећам се да је овај момак имао браду и на рукама је носио рукавице. Након два до три минута зауставила нас је полицијска патрола која је видела Л.О. како баца шипку, те су нас проверили, упозорили и пустили. Напомињем да није истина да смо тукли овог момка на било који начин, да га нисмо вређали, нити смо му претили, а жао ми је што се све ово и десило“;

- да је Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Врачар (у даљем

тексту: МУП) 28. априла 2015. године поднело кривичну пријаву Првом основном јавном тужилаштву у Београду против В.Р. и Л.О, због извршења кривичног дела насилничко понашање из члана 344. Кривичног законика, према подносиоцу уставне жалбе; у кривичној пријави је наведено да постоје основи сумње да су осумњичени извршили наведено кривично дело тако што су 16. априла 2015. године пришли подносиоцу са леђа, уз увреде га оборили на тротоар, где су му, такође уз увреде, задали више удараца ногама по телу, те да су, у једном тренутку, осумњичени престали са шутирањем подносиоца, када су га, уз увреде и претње, отерали са лица места; у образложењу кривичне пријаве је, између осталог, истакнуто да је 16. априла 2015. године у 3,22 часова дежурна служба ПС Врачар примила телефонски позив од НН лица које је пријавило да двојица момака са шипком нападају једно мушко лице и да су се удаљили ка улици К;

- да је 13. маја 2015. године У. примио обавештење МУП-а 214.3-41/15 од 5. маја 2015. године да су нападачи идентификовани и да је надлежном тужилаштву поднета кривична пријава против њих због кривичног дела насилничко понашање из члана 344. Кривичног законика;

- да је решењем Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 од 19. октобра 2015. године одбачена кривична пријава МУП-а поднета против В.Р. због кривичног дела насилничко понашање из члана 344. став 2. у вези става 1. Кривичног законика, с обзиром на то да је осумњичени извршио обавезу уплате износа од 60.000,00 динара из наредбе јавног тужиоца Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3017/15 – Кео 1247/15 од 3. септембра 2015. године; подносилац уставне жалбе је дописом Првог основног јавног тужилаштва у Београду од 19. октобра 2015. године обавештен о томе да је донето наведено решење о одбачају кривичне пријаве;

- да је Л.О. саслушан 11. октобра 2016. године пред Првим основним јавним тужилаштвом у Београду, у својству окривљеног, којом приликом је изјавио да ће се бранити ћутањем, те је предложио примену опортунитета;

- да је решењем Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3017/15 Кео. 98/17 од 6. марта 2017. године одбачена кривична пријава МУП-а поднета против Л.О, због кривичног дела насилничко понашање из члана 344. став 2. у вези става 1. Кривичног законика, с обзиром на то да је осумњичени извршио обавезу уплате износа од 60.000,00 динара из наредбе јавног тужиоца Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3017/15 – Кео. 98/17 од 18. јануара 2017. године; подносилац уставне жалбе је обавештен да је донето наведено решење о одбачају кривичне пријаве дописом Првог основног јавног тужилаштва у Београду од 6. марта 2017. године.

4. За одлучивање Уставног суда од значаја су следеће одредбе Устава, међународних докумената и закона:

Одредбама члана 21. Устава утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1.); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола,

националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (став 3.); да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (став 4.). Чланом 25. Устава је утврђено: да је физички и психички интегритет неповредив (став 1.); да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка (став 2.). Одредбама члана 36. Устава је утврђено да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (став 1.) 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 (став 2.).

Одредбом члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено је да нико не може бити подвргнут тортури, нељудском или понижавајућем поступку или кажњавању. Одредбом члана 13. Европске конвенције утврђено је да свако чија су права и слободе, призната овом конвенцијом, повређена има право на правни лек пред националним, властима, чак и онда када су повреду ових права и слобода учинила лица у вршењу своје службене дужности. Одредбом члана 14. Европске конвенције утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом осигурава без дискриминације по било којој основи, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовинско стање, рођење или други статус.

Одредбама члана 283. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – Одлука УС и 62/21 – Одлука УС) је, поред осталог, прописано: да јавни тужилац може одложити кривично гоњење за кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до пет година, ако осумњичени прихвати једну или више од следећих обавеза – 1) да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену штету, 2) да на рачун прописан за уплату јавних прихода уплати одређени новчани износ, који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе, 3) да обави одређени друштвенкорисни или хуманитарни рад, 4) да испуни доспеле обавезе издржавања, 5) да се подвргне одвикавању од алкохола или опојних дрога, 6) да се подвргне психосоцијалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања, 7) да изврши обавезу установљену правноснажном одлуком суда, односно поштује ограничење утврђено правноснажном судском одлуком (став 1.); да ће у наредби о одлагању кривичног гоњења јавни тужилац одредити рок у којем осумњичени мора извршити преузете обавезе, с тим да рок не може бити дужи од годину дана, а да надзор над извршењем обавеза обавља повереник из органа управе надлежног за послове извршење

кривичних санкција, у складу са прописом који доноси министар надлежан за послове правосуђа (став 2.); да ће јавни тужилац, ако осумњичени у року изврши обавезу из става 1. овог члана, решењем одбацили кривичну пријаву и о томе обавестити оштећеног, а одредба члана 51. став 2. законика неће се примењивати (став 3.).

Одредбом члана 295. став 2. Законика о кривичном поступку прописано је да се у истрази прикупљају докази и подаци који су потребни да би се могло одлучити да ли ће се подићи оптужница или обуставити поступак, докази који су потребни да се утврди идентитет учиниоца, докази за које постоји опасност да се неће моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано, као и други докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним.

Чланом 54а Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14) прописано је да ће, ако је кривично дело учињено из мржње због припадности раси и вероисповести, националне или етничке припадности, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета другог лица, суд ту околност ценити као отежавајућу околност, осим ако она није прописана као обележје кривичног дела.

У Извештају о дискриминаторним законима, праксама и актима насиља према појединцима због њихове сексуалне оријентације и родног идентитета (А/НRC/19/41, од 17. новембра 2011. године), Високи комесар Уједињених нација за људска права препоручио је следеће: „ (а) одмах истражити сва пријављена убиства и друге озбиљне случајеве насиља почињеног над појединцима због њихове стварне или претпостављене сексуалне оријентације или родног идентитета, било да су то јавни или приватни, државни или недржавни актери, те позвати починиоце на одговорност и успоставити системе за евидентирање и пријављивање таквих инцидената; (б) предузети мере за спречавање мучења и других облика окупног, нехуманог или понижавајућег поступања на основу сексуалне оријентације и родног идентитета, а посебно истражити све пријављене случајеве злостављања и кривично гонити одговорне; ... “. У накнадном извештају (А/НRC/29/23, од 4. маја 2015. године), Високи комесар Уједињених нација за људска права препоручио је следеће: „ (а) доношење закона о злочинима из мржње који успостављају хомофобију и трансфобију као отежавајуће околности приликом изрицања казне; (б) спровођење брзих, темељних истрага инцидената насиља мотивисаног мржњом и злостављањем LGBT особа, утврђивање одговорности починилаца и пружање обештећења жртвама... “.

Дана 29. септембра 2015. године, 12 тела Уједињених нација (ILO, OHCHR, UNAIDS, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNODC, UN Women, WFP and WHO) издало је заједничко саопштење којим се позива на окончање насиља и дискриминације према LGBT особама. У релевантном делу који се односи на заштиту појединаца од насиља, саопштење гласи: „Државе треба да заштите LGBT особе од насиља и злостављања, између осталог, путем: истраге, кривичног гоњења и пружања правног лека за дела

насиља и злостављања према LGBT особама; јачања напора на спречавању, праћењу и пријављивању таквог насиља; предвиђањем хомофобије и трансфобије као отежавајућих околности у законима који се тичу злочина из мржње и говора мржње”.

Релевантни делови Додатка препоруци CM/Rec(2010)5 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о мерама за борбу против дискриминације по основу сексуалне оријентације или родног идентитета од 31. марта 2010. године предвиђају следеће: „1. Државе чланице треба да осигурају ефикасне, брзе и непристрасне истраге наводних случајева злочина и других инцидената, код којих се основано сумња да су сексуална оријентација или родни идентитет жртве били мотив за починиоца; Државе чланице треба да обезбеде да се приликом утврђивања санкција мотив који се односи на сексуалну оријентацију или родни идентитет може узети у обзир као отежавајућа околност ...”.

Објашњавајући меморандум Управног одбора за људска права (CDDH) који је донет поводом Препоруке CM/Rec(2010)5 Комитета министара Савета Европе, у релевантном делу, гласи: „1-2. Злочини из мржње су злочини почињени на основу стварног или претпостављеног припадања жртве одређеној групи, најчешће дефинисаној расом, религијом, сексуалном оријентацијом, родним идентитетом, националношћу, етничком припадношћу, инвалидитетом итд. У сврху ове препоруке, израз ‘инцидент мотивисан мржњом’ користи се да обухвати било који инцидент или радњу – било да је националним законодавством дефинисано као кривично дело или не – против људи или имовине која укључује мету одабрану због њене стварне или претпостављене повезаности или чланства у групи. Појам је довољно широк да обухвати низ манифестација нетрпељивости од инцидената на ниском нивоу мотивисаних пристрасношћу до кривичних дела. ‘Злочини из мржње’ и други ‘инциденти мотивисани мржњом’ су веома узнемирујући за жртве и заједницу којој припадају и утолико је више упадљиво, јер је са становишта жртве најважније то што је такав злочин претрпљен због непроменљивог фундаменталног аспекта његовог идентитета ... Према закону, злочини из мржње ће се углавном кажњавати строгом казном, јер је дело почињено са дискриминаторним мотивом. Пропуст да се узму у обзир такви дискриминаторни мотиви за извршење кривичног дела може такође представљати индиректну дискриминацију према Европској конвенцији. Државе чланице треба да осигурају да се приликом утврђивања санкција дискриминаторни мотив који се односи на сексуалну оријентацију или родни идентитет може узети у обзир као отежавајућа околност ...”.

У релевантним деловима Резолуције Парламентарне скупштине Савета Европе 1728(2010) о дискриминацији на основу сексуалне оријентације и родног идентитета од 29. априла 2010. године наведено је: „3. ... Лезбејке, хомосексуалци, бисексуалци и трансродне особе (LGBT), као и бранитељи људских права који раде за права LGBT особа, суочавају се са дубоко укорененим предрасудама, непријатељством и широко распрострањеном дискриминацијом широм Европе. Недостатак знања и разумевања о сексуалној

оријентацији и родном идентитету изазов је са којим се треба позабавити у већини држава чланица Савета Европе, јер резултира широким спектром кршења људских права, што утиче на животе милиона људи. Главни проблеми укључују физичко и вербално насиље (злочини из мржње и говор мржње) ... 16. Сходно томе, Скупштина позива државе чланице да се позабаве овим питањима, а посебно да обезбеде правне лекове жртвама и да спрече некажњавање оних који крше основна права LGBT особа, посебно њихово право на живот и сигурност ... ”.

5. Испитујући основаност притужби из уставне жалбе, Уставни суд констатује да подносилац оспорава радње Првог основног јавног тужилаштва у Београду предузете у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 који је окончан решењем о одбачају кривичне пријаве, као и само решење о одбачају кривичне пријаве од 19. октобра 2015. године. Подносилац у суштини сматра да тужилаштво није спровело делотворну истрагу у вези напада на њега, са акцентом на то да није истражен могући дискриминаторни мотив за напад, односно да приликом примене начела опортунитета кривичног гоњења тужилаштво није имало у виду мотив мржње на страни нападача, а због претпостављене сексуалне оријентације подносиоца уставне жалбе. Подносилац је, с тим у вези, истакао повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције, права на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава и забране злостављања из члана 3. Европске конвенције.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је најпре испитивао наводе подносиоца у делу у којем је уставна жалба изјављена против радњи Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15, и то тако што је размотрио следеће: 1) у оквиру којих одредби Устава и Европске конвенције се могу испитивати предметне притужбе подносиоца; 2) да ли је члан 25. Устава у конкретном случају уопште примењив, односно да ли је поступање које је подносилац претрпео критичном приликом, када је нападнут, достигло минимални ниво озбиљности да ужива заштиту по члану 25. Устава и 3) да ли су оспореним радњама подносиоцу повређена Уставом зајемчена права.

Разматрајући питање границе испитивања притужби из уставне жалбе, Уставни суд је пошао од праксе Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) према којој обавеза власти да истражи постојање могуће везе између дискриминаторног мотива и акта насиља, потпада под процесни аспект члана 3. Европске конвенције, али се може подвести и под позитивну обавезу према члану 14. Европске конвенције – да се обезбеди примена основних принципа из члана 3. Европске конвенције, без дискриминације. С обзиром на повезаност чл. 3. и 14. Европске конвенције у контексту насиља мотивисаног дискриминацијом, ово питање може бити размотрено према члану 3. Европске конвенције, без примене члана 14. Европске конвенције или може захтевати примену члана 3. у вези са чланом 14. Европске конвенције (видети пресуду Европског суда у предметима *Б.С. Ђирошић Шћаније*, број представке 47159/08, од 24. јула 2012. године, став



59. и *Шкорјанец њрођив Хрвајске*, број представке 25536/14, од 28. марта 2017. године, став 37.).

Полазећи од наведене праксе Европског суда, а имајући у виду да се уставном жалбом посебно истиче да тужилаштво није истражило могући дискриминаторни мотив за напад на подносиоца, односно да приликом примене начела опортунитета кривичног гоњења тужилаштво није имало у виду мотив мржње на страни нападача, Уставни суд је предметне притужбе подносиоца размотрио у оквиру члана 25. Устава у вези са чланом 21. Устава. С тим у вези, Уставни суд наглашава да су гаранције из чл. 21. и 25. Устава суштински исте као гаранције садржане у чл. 3. и 14. Европске конвенције, па Суд стога није посебно разматрао наводе уставне жалбе о повреди истакнутих конвенцијских права.

Уставни суд, међутим, сматра да је потребно размотрити да ли је члан 25. Устава у конкретном случају уопште примењив, односно да ли је поступање које је подносилац наводно претрпео критичном приликом, када је нападнут, достигло минимални ниво озбиљности да ужива заштиту по члану 25. Устава. Процена тог минималног нивоа је релативна и зависи од свих околности конкретног случаја, а највише од трајања таквог поступања, његовог физичког и психичког ефекта, као и од мотива и циља таквог поступања, а у неким случајевима од пола, година и здравља жртве (видети пресуде Европског суда у предметима *Гладовић њрођив Хрвајске*, представка број 28847/08, пресуда од 10. маја 2011. године, став 34. и *Kalashnikov њрођив Русије*, број 47095/99, пресуда од 15. јула 2002. године, став 95.). Према пракси Европског суда коју прихвата и Уставни суд, поступање је понижавајуће и потпада под примену члана 3. Европске конвенције ако код жртве изазове осећање страха, туге и инфериорности, ако понижава жртву, без обзира на то да ли је то био циљ, ако разбије физички и морални отпор жртве, ако утиче на жртву да поступа против своје воље или уверења и ако показује недостатак поштовања или умањује људско достојанство (видети пресуду Европског суда у предмету *М.С. и А.С. њрођив Румуније*, број представке 12060/12, пресуда од 12. априла 2016. године, став 108.).

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд констатује да је подносилац критичном приликом тврдио да је физички и вербално нападнут од стране два лица без икаквог повода, да је као резултат напада претрпео телесне повреде, као и психичке последице, о чему је приложио медицинску документацију, при чему је од посебног значаја и указивање на хомофобни мотив напада који је заснован на претпостављеној сексуалној оријентацији подносиоца, као и осећања страха, туге, несигурности и понижења које је подносилац навео да је претрпео. Имајући у виду наведено, Уставни суд указује да у околностима конкретног случаја, за оцену питања примењивости члана 25. Устава није од одлучујућег значаја тежина физичких повреда које је подносилац претрпео, већ су од пресудног значаја психолошке последице и осећај понижења и несигурности који по редовном току ствари наступају као последица такве врсте напада, а што подразумева и повреду подносиоцевог људског достојанства. Следом изнетог, Уставни суд је оценио

да је у конкретном случају остварен минимални ниво озбиљности који је потребан да би поступање које је подносилац наводно претрпео приликом напада уживало заштиту по члану 25. Устава, односно да је члан 25. Устава примењив у конкретном случају.

Уставни суд истиче да се одредбом члана 25. Устава јемчи неповредивост физичког и психичког интегритета и јемство да нико не може бити изложен злостављању, те да је иста гаранција, као што је поменуто, садржана и у члану 3. Европске конвенције. Иако то није изричито наведено у Уставу, нити у Европској конвенцији, Уставни суд указује да наведене одредбе у себи садрже гаранцију поштовања и заштите материјалног и процесног аспекта овог права. Процесни аспект права из члана 25. Устава подразумева обавезу надлежних државних органа да, у случају постојања јасних индиција да је лице било изложено било ком облику злостављања, спроведе делотворну истрагу подобну да доведе до откривања и кажњавања починилаца, с тим да поменута обавеза није ограничена само на случајеве где је злостављање извршено од стране представника државе (видети пресуде Европског суда у предметима *Милановић ироштив Србије*, представка број 44614/07, пресуда од 14. децембра 2010. године, став 85. и *Шећић ироштив Хрватске*, број 40116/02, пресуда од 31. маја 2007. године, став 53.).

Уставни суд даље указује на то да је позитивна обавеза државе да спроведе истрагу обавеза средства, а не обавеза циља, те да су надлежни државни органи обавезни да предузму све разумне кораке које су имали на располагању да обезбеде доказе у вези са критичним догађајем (видети цитирану пресуду Европског суда у предмету *Милановић ироштив Србије*, став 86.). Такође, надлежни државни органи морају истрагу спровести темељно, односно морају увек озбиљно да покушају да открију шта се десило и не би требало да се ослањају на исхитрене или неосноване закључке да би истрагу окончали, нити би такве закључке требало да користе као основ за своје одлуке (видети пресуду Европског суда у предмету *Мађер ироштив Хрватске*, број представке 56185/07, пресуда од 21. јуна 2011. године, став 112.).

Штавише, приликом истраге насилних догађаја, као што је злостављање, државни органи имају обавезу да предузму све разумне кораке да открију могући дискриминаторни мотив, за шта и Европски суд признаје да је тежак задатак. Уставни суд даље указује на то да обавеза државе да истражи могуће дискриминаторне мотиве за насилни догађај није апсолутна, већ подразумева обавезу да се предузму сви могући кораци у том циљу. Стога државни органи морају учинити све што је разумно у датим околностима како би прикупили и осигурали доказе, предузели све практичне мере за откривање истине и донели довољно образложене, непристрасне и објективне одлуке, без изостављања сумњивих чињеница које могу указивати на насиље изазвано, на пример, расном или верском нетрпељивошћу или насиље мотивисано родно заснованом дискриминацијом (видети пресуде Европског суда у предметима *Nachova и други ироштив Бујарске [BB]*, представке бр. 43577/98 и 43579/98, пресуда од 6. јула 2005. године, став 160, *Мидрић ироштив Републике Молдавије*, представка број 74839/10, пресуда од

16. јула 2013. године, ст. 60-64. и *Identoba и груји њројив Грузије*, представка број 73235/12, пресуда од 12. маја 2015. године, став 67.).

Према становишту Европског суда, а које је од значаја за одлучивање у овом предмету, третирање насиља које произлази из дискриминаторних ставова равноправно са насиљем које се дешава у случајевима који немају такав призив било би затварање очију над посебном природом дела која су посебно деструктивна за основна права. Пропуст да се направи разлика у поступању у погледу ситуација које су суштински различите може представљати повреду члана 14. Европске конвенције (видети пресуде Европског суда у предметима *Begheluri и осјали њројив Грузије*, број представке 28490/02, пресуда од 7. октобра 2014. године, став 173. и *М.С. и А.С. њројив Румуније*, став 113.).

Поред тога, Уставни суд указује на то да је у предмету *Identoba и груји њројив Грузије* (ст. 29. и 77.), Европски суд констатовао да кривично право тужене државе директно прописује да дискриминација на основу сексуалне оријентације или родног идентитета представља отежавајућу околност приликом извршења казненог дела, односно да је чланом 53. став 3. (1) Кривичног законика тужене прописано: „Извршење било ког кривичног дела наведеног у постојећем Законику на основу било које врсте дискриминације, на пример, али не и искључиво, по основу расе, боје коже, језика, пола, сексуалне оријентације и родног идентитета, година, религије, политичких или других ставова, инвалидности, држављанства, националности, економског статуса или места пребивалишта, сматраће се отежавајућом околношћу“. Стога је Европски суд у предмету *Identoba* оценио да је било неопходно да надлежни домаћи органи спроведу истрагу у том конкретном контексту, предузимајући све разумне кораке са циљем откривања улоге могућих хомофобичних мотива за предметне догађаје. Европски суд је изнео став и да би се без тако строгог приступа државних органа кривична дела мотивисана предрасудама неизбежно третирао равноправно са уобичајеним случајевима без таквих призива, а резултујућа равнодушност била би равна званичном одобравању кривичних дела са елементима мржње.

Уставни суд даље указује и на пресуду Европског суда у предмету *Садалић њројив Хрвајске* (број представке 50231/13, пресуда од 14. јануара 2021. године) у којој је утврђена повреда члана 3. у вези са чланом 14. Европске конвенције, јер је оцењено да је тужена држава пропустила да испуни своју позитивну обавезу у вези насилног напада на подносиоцу, а који напад је био мотивисан њеном сексуалном оријентацијом. Штавише, у пресуди је истакнуто да су органи тужене државе пропустили да испуне своју дужност борбе против некажњивости злочина из мржње, у складу са конвенцијским стандардима, а поводом пропуста да се истражи мотив мржње за насилни напад, као и пропуста да се такав мотив узме у обзир приликом изрицања казне.

Имајући у виду наведену праксу Европског суда, Уставни суд је даље испитивао да ли су оспореним радњама подносиоцу повређена Уставом зајемчена права из члана 25. Устава у вези са чланом 21. Устава, односно да ли је у конкретном случају спроведена делотворна истрага у погледу

предметног напада на подносиоца, а у вези са обавезом надлежног органа да истражи могуће дискриминаторне мотиве за насилни догађај.

С тим у вези, Уставни суд истиче да је против осумњичених лица В.Р. и Л.О. вођен предистражни поступак који, иако не представља формалну истрагу суштински има истражни карактер, јер за разјашњење околности кривичног дела и прикупљање доказа потребних за евентуално оптужење, није увек неопходно и формално вођење истраге (видети Одлуку Уставног суда Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године). Наиме, у предистражном поступку су, у својству грађана, саслушани подносилац уставне жалбе и В.Р. на основу чега је МУП поднео кривичну пријаву надлежном јавном тужилаштву против В.Р. и Л.О. због кривичног дела насилничко понашање из члана 344. став 2. у вези става 1. Кривичног законика. Дакле, како је у конкретном случају у погледу напада на подносиоца суштински спроведен поступак који има истражни карактер, Уставни суд констатује да је потребно размотрити да ли је тај поступак/истрага спроведена на адекватан начин, односно да ли су надлежни државни органи предузели све разумне кораке које су имали на располагању да обезбеде доказе у вези са критичним догађајем, а посебно да открију могући дискриминаторни мотив напада на подносиоца.

Уставни суд констатује да је, уз примену начела условљеног опортунитета кривичног гоњења, након уплате износа од по 60.000,00 динара од стране осумњичених, кривична пријава поднета против В.Р. и Л.О. одбачена. Уставни суд је становишта да је могућност одлагања кривичног гоњења, уз испуњење одређених услова прописаних одредбама Законика о кривичном поступку, сама по себи легитимна, те да је уставноправно прихватљива, с обзиром на то да она начелно не мора бити у супротности са интересима оштећеног кривичним делом. Међутим, примена начела опортунитета кривичног гоњења, иако начелно уставноправно прихватљива, не мора бити оправдана у сваком конкретном случају, а нарочито када се ради о условљеном опортунитету кривичног гоњења, с обзиром на врсту и природу обавезе која је тада одређена осумњиченом и категорију оштећеног о којем се ради (видети Одлуку Уставног суда Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године).

Имајући у виду изложено, Уставни суд је становишта да је у конкретној ситуацији, пре одлагања кривичног гоњења, односно одбацивања кривичне пријаве, било потребно истражити постојање дискриминаторног мотива на страни осумњичених и овој околности дати адекватан значај, у складу са цитираном праксом Европског суда. Ово, пре свега, због постојања јасних индиција које указују да је кривично дело извршено из мржње, односно да је напад на подносиоца учињен због његове претпостављене сексуалне оријентације (починиоци су, приликом напада, према наводима подносиоца, довикивали подносиоцу „стој педерчино“ и „где си пошао педерчино“, при чему су му, када су га оборили на тло, и док су га шутирали, све време довикивали да је „педерчина“). У конкретном случају се не може закључити да су полиција и тужилаштво предузели све разумне кораке у том циљу, односно да су имали у виду хомофобични карактер увреда које су приликом напада упућене подносиоцу, а због његове претпостављене сексуалне

оријентације. Напред наведено произлази, између осталог, из кривичне пријаве МУП-а од 28. априла 2015. године, у којој није прецизирано које су то увреде и претње које су изречене подносиоцу приликом напада, иако је подносилац то детаљно описао у својој изјави, већ је само истакнуто да су подносиоца „уз увреде оборили на тротоар“ и да су га, на крају, „уз увреде и претње, отерали са лица места“. Уставни суд, затим, констатује да је приликом саслушања у својству грађанина од 23. априла 2015. године, В.Р, између осталог, изјавио да су спорном приликом он и његов познаник Л.О. приметили једног момка (подносиоца уставне жалбе) испред њих, те „да су му нешто добили“, с тим да Уставни суд примећује да из записника о саслушању произлази да В.Р. није упитан шта су том приликом он и Л.О. добили подносиоцу, односно да ли је истина да су му у више наврата добили да је „педерчина“, уз претње смрћу, како је то подносилац казао у својој изјави. Из напред наведеног јасно произлази да су надлежни органи пропустили да испитају евентуално постојање хомофобичног мотива за напад на подносиоца, у складу са праксом Европског суда. Уставни суд тиме не доводи у питање дискреционо право надлежног тужилаштва да уопште примени начело опортунитета кривичног гоњења у конкретном случају, већ је акценат на питању да ли су полиција и тужилаштво на адекватан начин истражили мотив напада на подносиоца и испитали његове тврдње да је нападнут због његове претпостављене сексуалне оријентације.

Поред тога што је утврђена у пракси Европског суда, обавеза да се истражи постојање дискриминаторног мотива на страни осумњичених произлази и из одредбе члана 54а Кривичног законика, којом је прописано да ће, ако је кривично дело учињено из мржње због, између осталог, сексуалне оријентације, суд ту околност ценити као отежавајућу околност (осим ако је прописана као обележје кривичног дела), а на шта је У, у својству заступника подносиоца уставне жалбе, указао још пре подношења кривичне пријаве од стране МУП-а. Штавише, полазећи од цитиране праксе Европског суда, као и међународних инструмената наведених у тачки 4. образложења ове одлуке, Уставни суд указује на то да је у конкретном случају и тужилаштво било у обавези да истражи постојање дискриминаторног мотива на страни починилаца. Поред тога што наведена обавеза јасно произлази из праксе Европског суда и наведених међународних инструмената, Уставни суд истиче да и домаће право пружа довољно основа за заузимање наведеног става, с обзиром на то да и из одредбе члана 295. Законика о кривичном поступку произлази да се у истрази могу прикупљати сви докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с обзиром на околности случаја, показује целисходним.

Уставни суд указује и на то да је одредбу готово идентичне садржине као члан 54а Кривичног законика садржао и Кривични законик тужене државе у цитираном предмету *Identoba и други против Грузије*, у вези са чим је Европски суд констатовао да је било неопходно да сви надлежни органи (а не само суд) спроведу истрагу у контексту те одредбе, односно да предузму све разумне кораке са циљем откривања улоге могућих хомофобичних мотива за предметне догађаје.

Уставни суд, такође, констатује да тужилаштво приликом разматрања примене начела опортунитета кривичног гоњења, осим испуњености формалних законских услова из члана 283. Законика о кривичном поступку, у сваком конкретном случају оцењује и да ли је одлагање гоњења и одбацивање кривичне пријаве целисходно са аспекта јавног интереса или је ипак потребно спровести кривични поступак, без обзира на испуњеност формалних услова за примену опортунитета. У наведеном смислу, Уставни суд сматра да су мотив наводног напада и околност да ли је подносилац уставне жалбе нападнут услед мржње засноване на његовој претпостављеној сексуалној оријентацији, свакако били од значаја за процену јавног интереса за спровођење кривичног поступка, а поготово имајући у виду тежину положаја LGBT особа у савременом друштву (о чему сведоче бројни међународни инструменти наведени у тачки 4. образложења ове одлуке).

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд понавља да је, поред осталог, у складу са цитираном праксом Европског суда и наведеним међународним инструментима, обавеза надлежних државних органа у конкретном случају била да, приликом истраге предметног напада који се може окарактерисати као злостављање у смислу члана 25. Устава, предузму све разумне кораке како би био откривен и разјашњен могући дискриминаторни мотив напада. Како, према оцени Уставног суда, надлежни органи нису истражили постојање могућег хомофобичног мотива и његов утицај на предметни напад, нити су овој чињеници придали неопходан значај приликом одбацивања кривичне пријаве, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), утврдио да је подносиоцу радњама Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава, у вези са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава, и одлучио као у првом делу изреке.

6. Уставни суд констатује да није посебно разматрао уставну жалбу у делу у којем је изјављена против решења Првог основног јавног тужилаштва у Београду Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15 од 19. октобра 2015. године, с обзиром на то да је претходно утврђено да је радњама Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15, а који је окончан оспореним решењем, повређено Уставом зајемчено право подносиоца. Уставни суд није разматрао ни наводе уставне жалбе о другом нападу који је подносилац наводно претрпео 31. августа 2015. године, с обзиром на то да уставном жалбом нису чак ни формално оспорене радње надлежних органа у односу на тај догађај, нити су достављени било какви докази с тим у вези, а који се тичу поступања надлежних државних органа.

Такође, Уставни суд није посебно разматрао ни наводе подносиоца о повреди права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и члана 13. Европске конвенције, јер је претходно утврдио повреду процесног аспекта права из члана 25. у вези са чланом 21. Устава, у погледу радњи Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предметном поступку.

У односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд је констатовао да се подносилац само формално позвао на повреду означеног уставног права, а да при томе није навео ниједан разлог на коме заснива своје тврдње, нити је доставио доказе с тим у вези. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и решио као у другом делу изреке.

7. Уставни суд је, имајући у виду шири значај који ова одлука има за заштиту Уставом зајемчених људских права и слобода, одлучио да, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, Одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5), члана 45. тачка 9) и члана 46. став 1. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7951/2015 од 27. јануара 2022. године („Службени гласник РС“, број 50/22)

*\* Поводом Одлуке Уж-7951/2015 од 27. јануара 2022. године, судије Уставног суда др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан издвојили су несавремена мишљења која су објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 50/22, а која се објављују и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## **ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ на Одлуку Уставног суда Уж-7951/2015**

Уставни суд Србије је на својој седници одржаној 27. јануара 2022. године, донео одлуку о усвајању уставне жалбе Г.М. из Београда и утврдио да је подносиоцу уставне жалбе радњама Првог основног јавног тужилаштва у Београду у предмету Кт. 3017/15 – Кео. 1247/15, повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава Републике Србије, у вези са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава, док је у преосталом делу уставна жалба одбачена.

Уважавајући и поштујући право сваког уваженог судије Уставног суда на сопствени став, што се по логици ствари, посебно односи на судију известиоца из чијег предлога произлази одлука Уставног суда, изражавам своје неслагање са одлуком Уставног суда број Уж-7951/2015, донетом већином гласова судија Уставног суда, јер сматрам да подносиоцу уставне жалбе није повређено право забране дискриминације из члана 21. Устава.

Гласао сам против предлога одлуке Уставног суда Србије Уж-7951/2015, а одлуку која је произишла из предлога судије известиоца, сматрам погрешном и неадекватном из читавог низа разлога.

...

Издвојено мишљење на одлуку Уставног суда Уж-7951/2015, темељи се на следећим основним поставкама:

објашњењу да кривично законодавство Србије не познаје „злочин из мржње“, који сходно томе, као такав, уопште и није законска категорија, иако наравно, није спорно да уставноправни систем Србије обезбеђује појачану кривичноправну заштиту људима који су жртве кривичних дела учињених из специфичне мржње према одређеној групи којој припадају (прописивање обавезне отежавајуће околности), што је у потпуности оправдано;

објашњењу домета релативно новије праксе Уставног суда у погледу усвајања уставних жалби оштећених кривичним делима, а која уопште није релевантна за усвајање уставне жалбе због дискриминације у конкретном случају;

истицању да је дискриминација суштински веома „тешка реч“, која у конкретном случају није доказана на начин који је иманентан кривичнопроцесним доказним стандардима у правној држави, али је упркос томе, њено постојање Уставни суд утврдио тако што се определио како за изразито инстанцијско одлучивање, тако и за драстично упуштање у утврђивање чињеничног стања, што све наравно, увелико превазилази не само природу уставно-судског одлучивања, већ и уставне и законске лимите којима се стриктно ограничава деловање Уставног суда;

објашњењу да је Уставни суд потпуно погрешно дао значај смерницама ОЕБС-а и Yukoma, у чијој су изради учествовали „представници“ Републичког јавног тужилаштва, које се тичу кривичног гоњења за „злочине из мржње“ (*Sic*), а нарочито стога, што су те „смернице“ донесене 2017. године, а кривична пријава која се тиче догађаја, који је касније био предмет одлучивања и Уставног суда, поднесена је раније - 2015. године;

истицању да у списима предмета апсолутно нема доказа да је до напада у конкретном случају дошло из „хомофобичних мотива“;

објашњењу, повезаним са већ истицаним погрешним упуштањем Уставног суда у инстанцијско одлучивање и утврђивање чињеничног стања, што увелико и у ствари, драстично превазилази улогу Уставног суда у правном систему, јер Уставни суд нема никакву „кристалну куглу“, нити се може очекивати да такву „куглу“ и могућност „апсолутног проверавања“ тврђњи оштећеног (које не поткрепљује не само ни било који други актер догађаја, већ не постоји ни било који други „поткрепљујући“ доказ), има и јавни тужилац;

истицању да су у одлуци Уставног суда углавном погрешно анализирани предмети из праксе Европског суда за људска права, што се односи на два основна аспекта: а) минимални ниво озбиљности одређеног догађаја, те б) питање делотворне истраге, што је повезано са драстичним упуштањем Уставног суда у оцену искључиво чињеничних питања;

указивању на погрешно резонување у одлуци Уставног суда, које се тиче делотворне истраге, уз упуштање Уставног суда у оцену искључиво чињеничних питања;

објашњењу које се тиче нетачног закључивања Уставног суда, које је у изразитој контрадикторности са подацима садржаним у списима кривичног



предмета, из којег је произишла уставна жалба, да у конкретном случају није испитано постојање „хомофобичног мотива“, односно тзв. мрзичког мотива за напад;

истицању да је Уставни суд у својој одлуци неке међународноправне обавезе Србије погрешно апострофирао, док су у истој одлуци друге међународноправне обавезе Србије потпуно пренебрегнуте и „заборављене“;

објашњењу да из карактера и дејства одлуке Уставног суда произлази да је он таквом својом одлуком практично само омогућио да Европски суд за људска права на један изразито „олакшан“ и поједностављен начин усвоји будућу представку истог лица, које је претходно поднело уставну жалбу, а чији је захтев за накнаду нематеријалне штете Уставни суд одбио, иако је утврдио да му је повређено право на заштиту од дискриминације, што представља очигледан парадокс;

истицању да огромна важност сузбијања сваког облика дискриминације у друштву и у правном систему, те потпуно оправдан *ratio legis* појачане кривичноправне заштите од било којег облика дискриминације, никако не сме бити разлог за погрешно резонување Уставног суда, који наглашено „фокусирано“ утврђује дискриминацију и тамо где за њу апсолутно нема доказа, упуштајући се, као што је то већ претходно објашњено, мимо уставних и законских лимита, у једно изразито инстанцијско одлучивање и лаконски решавајући у својој одлуци и питања која су чињеничног карактера, чиме се одступа од Уставом и законом установљене улоге Уставног суда у правном систему Републике Србије.

Коначно, ово се издвојено мишљење темељи и на начелном ставу да је свака одлука Уставног суда, онда када се донесе на прописан начин и када формално буде усвојена на седници Редакционе комисије Уставног суда, те када је затим, потпише председник Уставног суда, те потом, буде и достављена подносиоцу уставне жалбе, а некада и објављена у Службеном гласнику, само *дефинитиван формалан исход* конкретног уставно-правног предмета одлучивања Уставног суда у конкретном случају, али притом, сам целовит уставно-судски предмет чине не само та одлука, већ и уставна жалба којом је инициран поступак пред Уставним судом, разноврсни прилози уз уставну жалбу, некада и други материјали итд. Овај мој став, који је принципијелне природе, се и у једном упоредно-правном смислу, заснива на пракси која се тиче издвојених мишљења, како сагласних, тако и супростављених, у уставним судовима других држава које имају дугу традицију уставног судства и уставних жалби као специфичног правног средства, као и у погледу издвојених мишљења, која редовно егзистирају у пракси међународних судова.

Дакле, у састав целовитог уставно-судског предмета улази наравно како сама уставна жалба, побијана одлука и сви други релевантни прилози, тако и садржај сваке „верзије“ одлуке коју је судија известилац „пунудио“ Уставном суду, па чак и неки „објашњавајући“ садржаји у фуснотама уз предлог одлуке (који формално не улазе у садржину одлуке Уставног суда), не само зато што све те „верзије“, као и фусноте уз предлог одлуке, увек остају саставни део предмета уставно-судског одлучивања и стога, што су оне константно

доступне током целокупног поступка одлучивања Уставног суда, те су и формално садржане у уставно-судској бази података и онда када је предмет архивиран, већ и зато што је то од огромног значаја, не само у хронолошком смислу, већ и суштински, у односу на ону одлуку која је коначно, проистекла из поступка одлучивања Уставног суда.

У конкретном случају је одлука коју је Уставни суд усвојио, чак трећа мериторна верзија предлога судије известиоца (пре тога је постојао и предлог усмерен на одбацивање уставне жалбе), а ради бољег сагледавања садржаја коначне одлуке коју је Уставни суд усвојио, а која је по логици ствари проистекла наравно и из свих претходних стадијума целокупног уставно-судског поступка, чији су саставни део и раније „верзије“ одлуке, у овом издвојеном мишљењу ће се у одређеној, релативно минималној мери, одговарајућа пажња поклонити и релевантном делу садржаја тих претходних „верзија“ одлуке.

### КРИВИЧНО ЗАКОНОДАВСТВО СРБИЈЕ НЕ ПОЗНАЈЕ „ЗЛОЧИН ИЗ МРЖЊЕ“, КОЈИ КАО ТАКАВ НИЈЕ ЗАКОНСКА КАТЕГОРИЈА

Српско кривично законодавство не познаје „кривична дела учињена из мржње“, као посебну нормативну/законску категорију. То је у Србији, као и у већини других европских држава, у већини држава у саставу САД, али и широм света, најчешће само криминолошки и то како криминолошко-етиолошки, тако и криминолошко феноменолошки појам, а није и нормативни кривичноправни појам. У многим државама које уважавају потребу појачаног кривичноправног реаговања онда када је кривично дело мотивисано тзв. мрзилачким мотивом, такав мотив представља квалификаторну околност, па конкретно кривично дело постоји као тежи облик и наравно, забрањено је тежом казном у односу на основни облик. Ни тада се у већини упоредних кривичних законодавстава, формално не говори о „злочинима из мржње“, нити о „кривичним делима из мржње“, а у Србији чак и не постоји нормативно решење које би „мржњу“ као побуду за извршење/чињење кривичног дела, третирало као квалификаторну околност.

Стога, ни одредба садржана у члану 54а КЗ Србије, свакако не представља било какво дефинисање „злочина учињеног из мржње“, већ се она своди само и искључиво на формулисање одговарајуће *обавезне оштежавајуће околности*, те је зато помало чудно да то практично не знају „представници“ Републичког јавног тужилаштва (или што је вероватније, знају то, али прихватају термин „злочин из мржње“ на један у основи, колоквијалан начин), који су у сарадњи са YUCOM-ом (који је практично у име подносиоца и поднео конкретну уставну жалбу, а којем је претходно оштећени дао исказ), израдили „Смернице за кривично гоњење злочина из мржње“, где се у самом наслову публикације/смерница, у кривичноправном смислу, користи појам који као такав не егзистира у позитивном кривичном законодавству Републике Србије.

Из овога произлази и да је самим тим што је тим „смерницама“ одговарајући значај у својој одлуци дао и Уставни суд, чак инсистирајући да су у

њиховој изради учествовали „представници“ Републичког јавног тужилаштва, а не примећујући да је прилично необично да се ради о смерницама иза којих уз ОЕБС, стоји невладина организација (YUKOM), која је у име подносиоца и поднела уставну жалбу и којој је подносилац пре него полицији/јавном тужиоцу, дао изјаву о кривичном делу, он такође потпуно погрешно прихватио став да је „злочин из мржње“ некаква (*quasi*) законска категорија. Овде је поред тога изразито спорно и зато што су то „смернице“ из 2017. године, дакле донесене чак пре више од две године након догађаја, који је из 2015. године, а који је предмет уставно-судског поступка, те што је при томе, сама невладина организација која је у име оштећеног (YUCOM), поднела уставну жалбу, непосредно учествовала у изради тих „смерница“, што ће се још објаснити детаљније у даљем тексту.

Коначно, како писац овог издвојеног мишљења начелно има „слуха“ за жалбе оштећених, те је баш зарад заштите интереса оштећених у кривичном поступку, а нарочито када су они истовремено и жртве/пасивни субјекти кривичног дела у кривичноправном смислу, својевремено сматрао да је потребно покренути поступак за оцену сагласности Законика о кривичном поступку у погледу положаја оштећеног у кривичном поступку, уверен сам да је било могуће усвајање конкретне уставне жалбе из сличних разлога као и у два важна случаја до сада (који ће се навести у даљем тексту), а пре свега, по основу „огрешења о правичност“, због претераног „фаворизовања“ поступања према начелу опортунитета кривичног гоњења и сл. Таква одлука би наравно, подразумевала и могућност одлучивања Уставног суда о одређивању правичног обештећења подносиоцу уставне жалбе због претрпљене нематеријалне штете (што је иначе, он и изричито захтевао својом уставном жалбом), те сам тај свој став јасно исказао и у току дискусије на седници Уставног суда у конкретном уставно-судском поступку, те га и писмено изразио у свом коментару у електронском облику, уз један од предлога одлуке. Ово моје становиште већински није прихваћено, иако би из њега такође произишло *усвајање конкретне уставне жалбе и уз могућности правичног обештећења подносиоцу уставне жалбе, због претрпљене нематеријалне штете*, већ се напротив, веома упорно инсистирало на неопходности да Уставни суд закључи да се одлука јавног тужиоца да поступи по начелу опортунитета кривичног гоњења у условљеном облику, заснивала на дискриминацији због сексуалног опредељења подносиоца уставне жалбе (оштећеног у кривичном поступку), шта уверен сам, није у складу са подацима којима је Уставни суд располагао у конкретном предмету.

Потпуно супротно од закључка већине судија Уставног суда, уверен сам да у конкретном случају нема ни говора о дискриминацији и чак ми се чини да је баш супротно, пре свега зато што је пасивни субјект кривичног дела, односно жртва кривичног дела, било лице које се сматра припадником потенцијално угрожене мањинске групе, коју је *de facto* потребно посебно заштитити у пракси, надлежни јавни тужилац и предузео кривично гоњење, јер би у већини других сличних ситуација (а нарочито у контексту реалног „доказног стања“, односно „доказног дефицита“ у конкретном кривичном

предмету, те реалних доказних могућности у контексту свих релевантних околности догађаја), вероватно пре него о кривичном делу, било речи о прекршају против јавног реда и мира у стицају са кривичним делом лаке телесне повреде за које се гони по приватној тужби или би се евентуално, могло радити о лакој телесној повреди, односно опасној лакој телесној повреди.

Наравно, не треба ни у најмањој мери багателисати било који вид насиља и то није ни у ком случају интенција писца овог издвојеног мишљења. Напротив, за сваку је осуду физички напад двојице људи на другог човека и то на јавном месту.

Сматрам да свакако начелно треба бити веома опрезан када се ради о примени начела опортунитета кривичног гоњења у погледу кривичних дела са елементима насиља, због чега сам од самог почетка уставно-судског поступка и прихватио могућност усвајања конкретне уставне жалбе, слично као што је учињено у неким другим ситуацијама, када је јавни тужилац по оцени Уставног суда „нерезонски“ применио начело опортунитета кривичног гоњења, не узимајући у обзир легитимне интересе оштећеног кривичним делом и не водећи рачуна о другим кривичнопроцесно битним, али и уставно-правно релевантним околностима конкретних случајева.

Међутим, сматрам такође, да треба бити веома опрезан и када се ради о оцени да су примена начела опортунитета кривичног гоњења и уопште исход кривичног поступка, произишли из дискриминације, а уверен сам да у овом случају Уставни суд није на темељу података садржаних у списима предмета, могао да закључи да је постојала дискриминација приликом оцене јавног тужиоца да примени начело опортунитета кривичног гоњења. Напротив, на темељу детаљне анализе конкретног уставно-судског предмета, а пре свега јавно-тужилачких списа у њему садржаних, стекао сам чврсто уверење да одлука јавног тужиоца да примени начело опортунитета кривичног гоњења у његовом условљеном облику, није произишла из било какве дискриминације, па ни дискриминације која би се темељила на сексуалном опредељењу подносиоца уставне жалбе.

Не треба ни у најмањој мери толерисати насиље у било којем облику, већ је супротно томе, неопходно у том погледу испољити тзв. принцип нулте толеранције, али то наравно, никако не искључује ни резонување јавног тужиоца које се темељи на његовој легитимној оцени могућег доказивања кривичног дела у будућем кривичном поступку, из чега је по свему судећи, а на темељу одговарајуће законске подлоге, и уследило поступање јавног тужиоца по начелу опортунитета кривичног гоњења у његовом условљеном облику.

#### СУМАРАН ОСВРТ НА РЕЛАТИВНО НОВУ ПРАКСУ УСТАВНОГ СУДА У ПОГЛЕДУ УСВАЈАЊА УСТАВНИХ ЖАЛБИ ОШТЕЋЕНИХ, А КОЈА УОПШТЕ, НИЈЕ РЕЛЕВАНТНА ЗА УСВАЈАЊЕ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ У КОНКРЕТНОМ СЛУЧАЈУ ЗБОГ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Веома ретко је Уставни суд усвајао уставне жалбе оштећених и то је чак изразито новија пракса, а при томе, никада уставне жалбе ове врсте нису усвајане због дискриминације.

Раније су годинама у пракси Уставног суда уставне жалбе оштећених углавном рутински одбациване, осим када се радило о повреди права на суђење у разумном року и неким специфичним ситуацијама, где је Уставни суд закључивао да из одређених процесних недостатака конкретних поступака, тј. у конкретним кривичним поступцима, произлази повреда одређеног материјалног права, најчешће права на живот.

Као нека могућа „предисторија“ и илустрација извесне промене „курса“ Уставног суда, када је реч о уставним жалбама оштећених, а што има значаја и у односу на конкретну одлуку Уставног суда у погледу које издвајам мишљење, од значаја су пре свега два уставно-правна случаја, за које је карактеристично и да је Уставни суд донео одлуку да се оштећенима, који су били малолетни у време извршења кривичног дела према њима, одреди одговарајућа новчана накнада ради обештећења због претрпљене нематеријалне штете. Ради се о следећим случајевима:

Први случај (Уж-9956/2016), када је писац овог издвојеног мишљења био судија известилац, сводио се на усвајање уставне жалбе али *не због било каквог облика дискриминације*, иако је на томе иначе, инсистирао пуномоћник подносиоца уставне жалбе, тврдећи да је јавни тужилац својим поступањем према начелу опортунитета кривичног гоњења у његовом условљеном облику (тзв. одлагање кривичног гоњења), дискриминисао оштећеног ромске националности. Напротив, Уставни суд је у овом случају заузео став да није постојала дискриминација оштећеног у смислу члана 21. Устава.

Уставна жалба је у овом случају усвојена искључиво зато што је Уставни суд закључио да постоји повреда права детета из члана 64. став 3. Устава Републике Србије, што се у контексту случаја, суштински може повезати са повредом начела правичног поступка. Наиме, јавни тужилац је условио осумњиченог у оквиру поступања према начелу опортунитета кривичног гоњења, да плати одређени новчани износ у корист страдалих од поплава, не узимајући у обзир да би било не само у правном смислу логичније и целисходније (што суштински није уставно-правно релевантно) већ и правичније (што већ има значај у уставно-правном смислу), да се тај износ исплати оштећеном, који је био дете у време извршења кривичног дела, старо свега дванаест година. Уставни суд је у овом случају посебно имао у виду како члана 64. став 3. Устава Републике Србије, тако и дејство Конвенције УН о правима деце.

Дакле, Уставни суд је у овом случају (Уж-9956/2016), уставну жалбу усвојио не због тога што је оштећени био припадник једне мањинске етничке заједнице, односно националне мањине, већ искључиво зато што се радило о детету.

Други случај (Уж-1526/2017) тиче се усвајања уставне жалбе малолетне оштећене за кривично дело трговине људима, где је у односу на окривљеног, јавни тужилац одустао од кривичног гоњења, те се одлучио за поступање по начелу опортунитета кривичног гоњења у његовом условљеном облику, што је учињено у фази главног претреса, а то је процесни стадијум у којем јавни тужилац нема право/процесну могућност поступања према начелу

опортунитета кривичног гоњења, које се може испољити једино у предистражном поступку у виду одбацивања кривичне пријаве. Ово је према оцени Уставног суда било поступање којим је у крајњем ефекту (обустава кривичног поступка), произвело повреду права подносиоце уставне жалбе на забрану трговине људима, која је зајемчена чланом 26. став 2. Устава Републике Србије, као и уз то, повреду права на суђење у разумном року а што је такође у ширем контексту повезано са начелом правичног поступка.

Такође се у овом случају нису на адекватан начин у кривичном поступку из којег је проистекла јавно-тужилачка одлука против које је поднесена уставна жалба, према оцени Уставног суда, узеле у обзир и одређене међународне обавезе Србије у односу на сузбијање трговине људима. Треба имати у виду и да је оштећена у кривичном поступку, која је потом поднела уставну жалбу, у време извршења кривичног дела била малолетна, те да је у складу са правилима Конвенције УН о правима детета, сматрана дететом. Ни у овом случају Уставни суд није закључио да је постојао било који облик дискриминације у односу на оштећену приликом одлучивања јавног тужиоца о примени начела опортунитета кривичног гоњења.

У контексту овог издвојеног мишљења, овде је коначно, од значаја да је недавно Уставни суд и то у истом саставу, као и у погледу његовог састава који је усвојио уставну жалбу подносиоца уставне жалбе (оштећеног у кривичнопроцесном смислу), из чега је произишла одлука у погледу које издвајам мишљење, заузео становиште да није потребно да се покрене поступак за утврђивање неуставности Законика о кривичном поступку у домену потенцијалне неуставности сужавања права оштећеног у кривичном поступку. Тада сам у односу на ту одлуку Уставног суда из „нормативне надлежности“ (ИУз-62/2018), издвојио мишљење и истакао да би поступак за утврђивање несагласности појединих одредби Законика о кривичном поступку са Уставом, требало покренути, иако нисам децидирано тврдио да је тиме што је оштећеном значајно лимитирано право на супсидијарну тужбу, свакако ускраћено одговарајуће уставно право, односно да се без икакве дилеме, ради о неуставности, али сам сматрао да би о томе требало продубљено расправљати у уставно-правном смислу, те да повреда уставног права, односно неусаглашеност релевантних одредби Законика о кривичном поступку са Уставом, потенцијално постоји. У том издвојеном мишљењу сам указивао и на читав низ облика сужавања права оштећеног у сада важећем Законнику о кривичном поступку, у односу на некада важећа законска решења, тврдећи да има основа да Уставни суд мериторно оцени евентуалну (не)усаглашеност са Уставом неких од тих законских одредби.

Део тих одредби важећег Законика о кривичном поступку, као изузетно правно-технички и у нормативном смислу, слабог законског текста, повезане су и са начелом опортунитета кривичног гоњења, што је у основи кључно и за решење о одбацивању кривичне пријаве проистекло из начела опортунитета кривичног гоњења у овом конкретном случају, из чега је

потом проистекла уставна жалба, која је резултирала одлуком Уставног суда у односу на коју издвајам своје мишљење. Наиме, раније у време када је у српски кривичнопроцесни систем први пут и уведено начело опортунитета кривичног гоњења у односу на пунолетне окривљене, био је *condicio sine qua non* за одлагање кривичног гоњења, тј. примену начела опортунитета кривичног гоњења (одлагање кривичног гоњења), да се оштећени да тим сагласи. Тада није било довољно да тако (по свом слободном уверењу), одлучи јавни тужилац, те да то прихвати осумњичени и на пример, као што је у пракси најчешће, плаћањем одређене суме новца хуманитарној организацији, одговарајућем фонду и сл., себе „поштеди“ даљег кривичног гоњења и могућег оптужења, па и потенцијалне осуђујуће пресуде.

Дакле, некада је од воље оштећеног зависила могућност поступања јавног тужиоца по начелу опортунитета кривичног гоњења (осим када се ради о малолетницима, а сада је према правилима важећег Законика о кривичном поступку, оштећени лишен таквог свог права. Другим речима објашњено, да сада постоји такво законско решење, онда без сагласности самог оштећеног не би било могуће окончање кривичног поступка по начелу опортунитета кривичног гоњења. Сматрам да би то могло бити у уставно-правном смислу значајно за Уставни суд и у конкретном случају, а не питање могуће дискриминације, које овде, према мом уверењу, а према подацима садржаним како у јавно-тужилачким списима, тако и у уставно-судском предмету, уопште нема.

У ствари, из списка јавно-тужилачког предмета, који су део прилога у уставно-судском предмету се чак може закључити да је потенцијално баш зато што се оштећени декларисао као припадник тзв. ЛГБТ популације, па вероватно и због тога што је кривичну пријаву поднео *Yukom*, познат између осталог и по свом енергичном залагању за права лица чија су права актуелно или потенцијално повређена/угрожена, што се наравно, тиче и људи који припадају тзв. ЛГБТ популацији, да је надлежни јавни тужилац био изузетно „склон“ да предмет „усмери“ у правцу настављања кривичног гоњења и коначно, подношења оптужног акта.

Може се уочити да су како јавни тужилац, тако и полиција, веома енергичној према уобичајеним кривичнопроцесним стандардима за предистражни поступак, покушали да учине све што је објективно било могуће да се предмет разјасни, што значи, делотворно истражи у кривичнопроцесном смислу, иако у погледу категорије кривичног дела о којем се ради у конкретном случају, не постоји могућност вођења формалне истраге као процесне фазе. Али једноставно, као што ће се то детаљније објаснити у даљем тексту, нити јавни тужилац, нити полиција, а свакако не и Уставни суд, немају никакву „кристалну куглу“ да поуздано утврде постојање чињеница, које су релевантни елементи конкретног кривичног дела, или које се тичу обавезне отежавајуће околности (тзв. мрзилачки мотив), а у погледу којих објективно нема других доказа, осим исказа самог оштећеног, односно његове интерпретације догађаја.

## ДИСКРИМИНАЦИЈА КАО СУВИШЕ „ТЕШКА“ РЕЧ, ПРИ ЧЕМУ ЊЕНО ПОСТОЈАЊЕ НИЈЕ ДОКАЗАНО У КОНКРЕТНОМ СЛУЧАЈУ

Сматрам да је сувише „јака“ и „тешка“ реч **дискриминација**, а нарочито *дискриминација од стиране јавној тужиоца*, што произлази из одлуке Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење. Стога би чак у једном начелном смислу, а на темељу ове одлуке и става Уставног суда да је оштећени у кривичном поступку/подносилац уставне жалбе, био дискриминисан због свог сексуалног опредељења, могло поставити и питање одређеног облика одговорности конкретног заменика јавног тужиоца, који је својим поступањем (иначе, у потпуности заснованом на законским правилима), свесно *дискриминисао* подносиоца уставне жалбе.

Подсетио бих да у српском кривичноправном систему, као и у другим државама које се одликују владавином права, постоје и одређена кривична дела попут „расне и друге дискриминације“. Стога чврсто верујем да став Уставног суда о постојању дискриминације у овом конкретном случају, где реално нема ни говора о дискриминацији, представља својеврсно потпуно непотребно отварање „Пандорине кутије“.

Наиме, Уставни суд се на овај начин, супротно својој улози у српском правном систему, определио како за изразито истанцијоно одлучивање, тако и за упуштање у утврђивање чињеничног стања, што све наравно, превазилази како начелну природу уставно-судског одлучивања, тако и стриктно утврђене уставне и законске лимите којима се ограничава деловање Уставног суда.

Када у својој одлуци објашњава постојање дискриминације, Уставни суд практично каже да је до одбацивања кривичне пријаве дошло искључиво или бар претежно због тога што је оштећени припадник тзв. ЛГБТ популације, што значи да је он тиме дискриминисан. Према ставу Уставног суда оштећени је дискриминисан због свог сексуалног опредељења. Дакле, другим речима и једноставније објашњено, *Уставни суд закључује да, када се не би радило о хомосексуалцу као оштећеном, онда би двојица најважнија на њега, свакако били даље кривично јоњени*, тј. тада се конкретни случај не би решио применом начела опортунитета кривичног гоњења.

Такође, могли би се рећи да на овај начин Уставни суд тврди да је јавни тужилац практично „**привилеговао**“ *насилнике* у односу на које је одбацио кривичну пријаву, јер су своје насиље усмерили према човеку који је хомосексуалац, а не према хетеросексуалној особи. Уставни суд практично у својој одлуци тврди да би двојица осумњичених свакако били „даље“ кривично гоњени, те да не би дошло до одбацивања кривичне пријаве, да су напали неког другог човека, чије им сексуално опредељење „не смета“, тј. који није хомосексуалац. То једноставно **није тако**, тј. такав став Уставног суда уопште није поткрепљен било каквим валидним и кредибилним подацима садржаним у уставно-судском предмету.

Сматрам да се у одлуци Уставног суда уопште и не објашњава да је дошло до било какве дискриминације, па ни до дискриминације због сексуалног опредељења. осим што се то сасвим лаконски наводи. Наиме, дискриминација



по дефиницији подразумева **другачије поступање** у истој/истоветној ситуацији (*дискриминайорно разликовање*), или веома сличној ситуацији, према критеријумима који су дискриминаторски, тако да се „према некоме поступа на један начин“ у истој ситуацији, а „према другоме ко се дискриминише према одређеном дискриминаторном критеријуму, на неки други начин“, а тога нема у овом случају, односно то се у овом случају ни у најмањој мери не објашњава у одлуци Уставног суда, нити се то у ствари, реално и може објаснити, јер у списима предмета не постоје подаци из којих би произишло да је јавни тужилац дискриминисао оштећеног када је поступио према начелу опортунитета кривичног гоњења у конкретном случају. Па у ствари, сасвим обрнуто, могло би се чак закључити да како се у оваквим ситуацијама, које су практично у садржинском смислу, деликт који је „између прекршаја против јавног реда и мира и кривичног дела насилничког понашања“, у пракси веома често и поступа по начелу опортунитета кривичног гоњења, обавезно кривично гонило, самим тим што је оштећени припадник тзв. ЛГБТ популације, чак и када нема доказа да је до кривичног дела дошло из тзв. мотива мржње, би се практично свело на дискриминацију свих других категорија оштећених, тј. оних оштећених који су хетеросексуални.

Коначно, на темељу овога се опет морамо подсетити устаљене праксе Уставног суда, утемељене и на ставовима Европског суда за људска права (која и данас „живи“ у свим другим ситуацијама, и редовно се примењује), да се *оштећеном који је поднео кривичну пријаву, не гарантује и кривично гоњење, њј. исход подстиука по његовој пријави*. Другим речима и једноставније објашњено: *оштећени нема право на кривично гоњење*, то је искључиво „право државе“, у оквиру могућности реализације права на кажњавање (*ius puniendi*), које када је реч о кривичним/казненим делима припада искључиво „држави“, односно суду. Овај став Уставног суда је истакнут у више стотина, ако не и хиљада, његових одлука, односно решења о одбацивању уставних жалби оштећених, а у два примера када је Уставни суд ипак усвајао уставне жалбе оштећених (наведених у претходном тексту), Уставни суд наравно, није прихватао тврдње подносилаца уставних жалби (што је посебно упадљиво у случају када се радило о подносиоцу који је био малолетни Ром (*гејше*), а у којем је иначе, пуномоћник подносиоца уставне жалбе тврдио да се радило о дискриминацији), да је постојала дискриминација према њима, већ је основ за усвајање тих уставних жалби био утемељен на другим разлозима, који су у основи из домена опште правичности. Дакле, Уставни суд у овом случају на потпуно неконсеквентан начин одступа и од своје вишегодишње устаљене праксе и практично прихвата став да оштећени има некакво „право на кривично гоњење“, које би зависило од „његове воље“, увек када сам оштећени тврди да је кривично дело према њему учињено из тзв. мрзилачких мотива, као и да је већ самим тим, што до даљег кривичног поступка, па и кажњавања, супротно његовој вољи/интенцији није дошло, он у кривичном поступку свакако био изложен дискриминацији.

Наравно, ни најмање није спорно да неке категорије оштећених, нарочито и када су сведоци, оправдано имају право на посебан положај у кривичном

поступку, посебно ради минимизирања тзв. секундарне виктимизације, као када се ради о посебно осетљивим сведоцима, где су наравно, по логици ствари, предмет посебне заштите пре свега деца, односно малолетна лица уопште, а посебно када су жртве кривичних дела са елементима насиља или кривичних дела против полне слободе и сл. С друге стране, положај оштећених је у погледу њихових могућности у односу на тзв. располагање правом на кривично гоњење, начелно једнак у нашем кривичнопроцесном систему, а то као што је објашњено у претходном тексту, није ни уставно-правно спорно, тј. не би требало да буде ни у најмањој мери спорно у уставно-правном смислу.

Из овога произлази да иако би *сви оштећени морали бити једнаки*, онда када се ради о њиховом праву на кривично гоњење, које као такво не постоји, осим када се ради о кривичним делима за која се гони по приватној тужби, а делимично је тако и када су у питању кривична дела за која се гони по предлогу оштећеног (када је постојање таквог предлога формални услов да овлашћени тужилац, а то је јавни тужилац, може кривично да гони), Уставни суд својим резонавањем у одлуци у односу на коју издвајам мишљење, практично уводи посебну категорију оштећених, која је од других оштећених, који су „**сви једнаки**“, ипак „**мало једнакија**“.

ПОГРЕШНО ДАВАЊЕ ЗНАЧАЈА СМЕРНИЦАМА ОЕБС-А  
И YУКОМ-А У ЧИЈОЈ СУ ИЗРАДИ УЧЕСТВОВАЛИ  
„ПРЕДСТАВНИЦИ“ РЕПУБЛИЧКОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА,  
НАРОЧИТО ШТО СУ ОНЕ ДОНЕТЕ 2017. ГОДИНЕ, А КРИВИЧНА  
ПРИЈАВА КОЈА СЕ ТИЧЕ ДОГАЂАЈА КОЈИ ЈЕ КАСНИЈЕ БИО  
ПРЕДМЕТ ОДЛУЧИВАЊА И УСТАВНОГ СУДА, ПОДНЕСЕНА  
ЈЕ ВИШЕ ОД ДВЕ ГОДИНЕ РАНИЈЕ - 2015. ГОДИНЕ

Смернице у чијој су изради учествовали и одређени „представници“ Републичког јавног тужилаштва, или што је тачније, одређени заменици Републичког јавног тужиоца, чији се део садржаја наводио **болдирано** у једној од верзија предлога одлуке у њеном основном тексту (а које су потом биле присутне у једној дужој фусноти уз предлог одлуке који је коначно усвојен), свакако нису било какав извор права, без обзира што су одређени заменици Републичког јавног тужиоца, као експерти узели учешћа у изради тих смерница, које не само да саме по себи, немају било какав обавезујући карактер за „поступајуће“ носиоце јавно-тужилачке функције, већ не представљају суштински ни некакав „општи правни акт“ или било какав званичан „документ“, иза којег као таквог „стоји“ Републичко јавно тужилаштво, односно сам Републички јавни тужилац, који је према владајућем начелу хијерархије на челу јавно-тужилачке организације у Републици Србији.

Овде наравно, треба посебно имати у виду и да ако је Републички јавни тужилац сматрао да се не може применити начело опортунитета кривичног гоњења у односу на одређену категорију кривичних дела, или када се ради о одређеним врстама оштећених, да то није целисходно, оправдано и сл., он је могао да донесе обавезно опште упутство, којим би се то питање

уредило на начин који је иманентан нашем кривичнопроцесном систему, а он то није учинио, бар не 2015. године, када је и дошло до одбацивања кривичне пријаве, те потом и уставне жалбе против конкретног решења о одбацивању кривичне пријаве. Стога је потпуно погрешно давати некакав формалан правни значај таквим смерницама, а нарочито стога, што оне не само да нису било какав формални извор права, већ и када би биле извор права, бесмислено је на њих се позивати, јер оне нису ни постојале у време када је одбачена кривична пријава у конкретном случају.

Смернице су објављене у децембру 2017, а кривична пријава, тј. акт који се побија уставном жалбом је донесен у октобру 2015. године. Крајње је необично да Уставни суд, без обзира што смернице било које врсте, па ни ове у чијој су изради учествовали поједини заменици Републичког јавног тужиоца, нису извор права, спомиње неки такав „параизвор права“, који је усвојен по протеклу више од две године, након догађаја, на који би евентуално „требао/могао/морао“ да се примени.

Конечно, у изради ових смерница су између осталог, заједно са Мисијом ОЕБС-а у Србији и уз учешће две заменице Републичког јавног тужиоца, учествовали и експерти самог *Yukoma*-а, односно сама та невладина организација, која је веома истакнута у деловању ради заштите људских права и слобода, што је наравно, за сваку похвалу, а која је иначе, у име оштећеног, поднела уставну жалбу.

Независно од иначе, веома корисне улоге *Yukoma*-а у друштву, као невладине организације која у Србији већ дуго својим јавним деловањем енергично доприноси свести о значају доследног поштовања и унапређења виталних људских права и слобода, начелно сматрам да је у најмању руку неукусно, али и веома непријатно, па и опасно по углед Уставног суда, да се смернице у чијој је изради учествовала конкретна, иначе респективна невладина организација, наводе било у тексту одлуке, било као прилог у уставно-судском предмету или у фусноти уз предлог одлуке, те да то чак може донекле бацити и својеврсну „сенку“ на одлучивање Уставног суда. То у ствари, очигледно штети и самој конкретној невладиној организацији. Тако је потпуно независно од тога да ли су те смернице у основном тексту одлуке, или се оне налазе у фусноти уз текст предлога одлуке (када се бришу у редакционом поступку), јер све што је електронском систему Уставног суда представља саставни елемент конкретног уставно-судског предмета.

#### У СПИСИМА ПРЕДМЕТА АПСОЛУТНО НЕМА ДОКАЗА ДА ЈЕ ДО НАПАДА ДОШЛО ИЗ „ХОМОФОБИЧНИХ“ МОТИВА

Приликом расправе о конкретном уставно-судском предмету, како на седницама Одбора за уставне жалбе из области кривичног права, тако и на седници Уставног суда, истицао сам да свакако не сумњам у добре намере судије известиоца, али сам при томе и подсећао на чувену метафоричну мисао да је „пут до пакла поплочан најбољим намерама“. То наравно, истичем и у овом издвојеном мишљењу.

Априорно закључивање о постојању дискриминације, а све то суштински утемељено на инстанционом резонувању и директном решавању чињеничних питања у уставно-судском поступку, што увелико и у ствари, драстично превазилази правне могућности Уставног суда, ствара веома опасан преседан. Опасност таквог преседана се пре свега, тиче отварања у претходном тексту већ спомињане „Пандорине кутије“, што се у ствари, у пракси може свести на не само бесмислену, већ и веома опасну ситуацију по правни систем, да ће увек када оштећени тврди, чак и онда када се та тврдња никако не може доказати, да је мотив за извршење кривичног дела „мрзилачке природе“ (попут у овом случају „хомофобичног“ мотива), те ако је притом, оштећени заиста припадник неке „мањинске“ групације, то свакако и чак по „аутоматизму“, усмерити одлучивање надлежних државних органа (попут јавног тужиоца и суда у кривичном поступку, па и Уставног суда у уставно-судском поступку), да одлуче у правцу и на начин који је сагласан тврдњи онога ко истиче да је жртва „мржње“, чак и када такву тврдњу ништа друго у реалном доказном смислу не поткрепљује на релевантан начин.

Из јавно-тужилачких списа произлази да је оштећени, неколико дана после догађаја, о томе обавестио „Yukom“, а да је та невладина организација неких пет дана након догађаја поднела пријаву полицији, уз достављање изјаве оштећеног датој самом Yukom-у и уз медицинску документацију о лаким телесним повредама које је оштећени претрпео.

Осим саме изјаве оштећеног дате Yukom-у, као потом и у полицији, у списима нема било каквих доказа да се ради о нападу који је мотивисан мржњом према припадницима LGBT популације, односно да је до напада против оштећеног дошло због његовог сексуалног опредељења, осим што је то чврста импресија самог оштећеног, тако да се сваки супротни закључак Уставног суда своди на његово упуштање у драстичној мери у решавање чињеничних питања, што наравно Уставни суд не може и не сме да чини.

Дакле, ради се о догађају у којем су била три учесника (два нападача и оштећени), а из овога и произлази кључно питање, а то је: *како би јавни тужилац у јосиујуку, ако нема друћих сведока, односно друћих доказа, уојшиће и доказао који је био „јрави“, иј. сиварни моћив најада ?*

Наиме, из садржаја који постоје у списима јавно-тужилачког предмета, који су део уставно-судског предмета, мотив за напад произлази једино из изјаве самог оштећеног.

Питање је како би се и да ли би се побуда која иначе, представља „само“ обавезну отежавајућу околност, а не и елемент дефиниције (бића) конкретног кривичног дела и могла доказати у конкретном кривичном поступку, што је потенцијално, вероватно и био један о елемената процене јавног тужиоца да је целисходно поступање по начелу опортунитета кривичног гоњења.

Сами нападачи уопште не спомињу да су оштећеног назвали „педер“ и сл., већ објашњавају уопштено да су му се обратили на *увредљив начин*. Овде се као релевантно поставља питање *Какво све може бићи значење израза „педер“, „педерчина“ и сл.?*

Дакле, изјаве дате у вокативу - “педеру” и “педерчино” (што је **аугментатив** од речи педер, а супротно би био *деминутив* – „педерчић“), упућене оштећеном (искључиво према његовим тврдњама, а о томе нема ништа у изјавама других актера догађаја, нити се то може доказати евентуалним снимцима надзорних камера и сл.), саме по себи, свакако имају увредљив карактер, али оне не представљају обавезно карактерисање онога коме су упућене као хомосексуалца. Треба поред тога, имати у виду да се у оваквим ситуацијама у суштинском смислу, када се ради о употребљеном изразу, који је увредљив или некога карактерише на одређени начин, сврстава у одређену групу и сл., уопште нема значаја да ли се ради о основном облику речи или њеном аугментативу или деминутиву.

Како се сам Уставни суд погрешно и потпуно непотребно определио да инстанционо одлучује у конкретном случају, те како при томе, сам Уставни суд, иако он свакако нема неку „претресну/расправну“ функцију, па стога, није наравно ни у „доказној функцији“, сасвим рутински изводи закључке који се тичу чињеница а при томе, је то по мом мишљењу учинио на погрешан начин, неопходно је и у овом издвојеном мишљењу илустровати зашто је и такво иначе, непотребно и погрешно „чињенично резонување“ Уставног суда, веома спорно и у садржинском смислу.

Закључак Уставног суда заснован је искључиво на априорном прихватању става самог оштећеног, а који је очигледно недоказив у кривичнопроцесном смислу. Овде се суштина своди на то што су нападачи оштећеног вербално окарактерисали као хомосексуалца, речима „педерчино“ и сл, а при томе, он заиста и јесте хомосексуалац, али како речи „педер“, „педерчина“ и сл., имају разноврсна значења у српском језику, само такво обраћање оштећеном, може бити како његово карактерисање као хомосексуалца, тако и вид вређања.

Више различитих значења конкретне речи „педер“ упућене оштећеном, може се илустровати читавим низом веома упечатљивих примера ноторног карактера, који су из реалног живота. На пример, постоји једна стара песма рок групе Рибља чорба - “Драга не буди педер”. Иста група (текстописац Бора Ђорђевић) има и песму у којој се у једном стиху наводи „...око мене педери, убице...“ Сличних примера је много и они нису само део тзв. поп културе, већ се ради о једној свакако непристојној, најчешће изразито пежоративној, али у реалном смислу, уобичајеној комуникацији у одређеним околностима, која подразумева да се особа којој се каже да је педер/педерчина, тиме карактерише као лош човек, вређа се, омаловажава и сл. На пример, у старој и већ легендарној серији „Камионџије“, један од главних „ликова“ замера свом директору, онда када му се јада због обавезе дошколовања, да он допушта да његовог старог друга, „зезају тамо неки педери“.

Коначно, добро је познато и шта неки навијачи-хулигани, понекад скандирају на трибинама фудбалских и кошаркашких стадиона, па некада и носиоцима високих јавних и државних функција, који се тада громогласно означавају као „педери“. Па зар ја свака таква изјава, осим што је веома увредљива, омаловажавајућа и изразито иритантна по човека којем се те

изјаве упућују и наравно, по њему блиска лица, а пре свега чланове његове породице, заиста и реално карактерисање као хомосексуалца онога коме је она упућена? Наравно да није, сваком је јасно, или би морало бити јасно, да је овде суштина у вређању.

Како би се уопште и могло доказати у највећем броју реалних ситуација да се неко третира као „хомосексуалац“, тиме што му се каже да је „педер“, или „педерчина“, што је иначе, у већини животних ситуација, далеко пре увреда, него (о)карактерисање у смислу сексуалног опредељења, осим ако се не сматра да је довољно што је онај коме је таква изјава упућена заиста хомосексуалац, као што је то оштећени у овом конкретном случају. Напротив, потпуно је јасно да је сврха већине таквих изјава да се човек увреди, а не да се окарактерише као хомосексуалац.

Претходно наведени примери, како из „поп културе“, тако и у вези навијачког хулиганства, представљају само неке од веома бројних примера ове врсте, а сваки читалац овог издвојеног мишљења, као што је то могао да учини и било који судија Уставног суда, може и сам пронаћи много више таквих примера, из којих произлази да саме по себи, изјаве „педер“ и чак „педерчина“, не морају обавезно бити изјаве којима се алудира на нечије сексуално опредељење, већ пре свега, представљају изразе грубог омаловажавања и тешког вређања.

Наравно, могло би се с правом констатовати да оваквим „чињеничним примерима“ у ствари, уопште и није место у издвојеном мишљењу, које би се морало базирати на искључиво правним, односно уставно-правним аргументима. То би заиста било тако у већини уобичајених ситуација, када се ради о „односу“ између одлуке Уставног суда и издвојеног мишљења у односу на ту одлуку. Међутим, како је сам Уставни суд у конкретном случају своју одлуку донео, непосредно се упуштајући у решавање стриктно чињеничних питања и одлучујући изразито инстанцијоно, онда консеквентно томе и издвојено мишљење у односу на такву одлуку, мора да у потребној мери илуструје и ставове засноване на одговарајућем чињеничном резонувању.

Претходно сам навео примере из тзв. поп-културе из којих се види да израз „педер“, па самим тим ни његово „увеличавање“, типа „педерчина“, често, па чак и претежно у многим животним ситуацијама, нема никакве везе са хомофобијом, нити карактерисањем онога коме се такве изјаве упућују као хомосексуалца, већ примарно представља увреду, омаловажавање, или уопште, једно негативно вредносно карактерисање конкретне особе, а као додатно поткрепљење овога, које се тиче науке о језику, могу се навести и следећи примери, из којих произлази да реч „педер“ има двоструко значење:

Према *Великом речнику српских речи и израза*, аутори Иван Клајн и Милан Шипка, 5. издање, Београд, 2010., (стр. 920). реч „педер“, значи: 1) мушкарац који осећа полни нагон према особама истог пола, исто што и *хомосексуалац*, а под алтернативно 2) непредузимљива инертна особа, млакоња, некарактерна особа, покварењак.

Према *Речнику српског језика Матице српске*, група аутора, први аутор Милица Вујанић, Београд, 2011. (стр. 905), реч „педер“, значи: 1) хомосексуалац или 2) безвредна, презрења достојна особа.

Према *Речнику мушке њијолоџије у београдском жаргону* – „Савремени српски језик“: (доступно на Интернету – извор: <https://www.xxzmagazin.com/recnik-muske-tipologije-u-beogradskom-zargonu>, приступљено 13. априла 2022. године, као и <https://radiogornjigrad.wordpress.com/2016/03/01/recnik-muske-tipologije-u-beogradskom-zargonu>, приступљено 13. априла, 2022. године):

Реч “педер” се користи у жаргонском начину обраћања младих особа. Жаргон пример речи “педер” је издајица.

- Реч “педер” је именица која је увредљива, а више се не односи на мушко - мушку љубав.

- Сличан израз речи “педер” је “кретен”, “идиот” (према интернет извору ова два израза су најсличнија - 77%, док је мање сличан израз “хомосексуалац” - 76%).

- Реч “педер” користи се да означи особу која је “цинкарош”, или “која се прави да је оно што није”.

Према Википедији, реч “педер” је жаргонски израз који се “употребљава и као назив за човека који се сматра лошим, а може бити чак и начин обраћања међу пријатељима”.

У једној докторској дисертацији - *Лексика њијордној значења у именовану човека у српском језику* (доступна и на Интернету ( <https://uvidok.rcub.bg.ac.rs/handle/Doktorat>, приступљено 13. априла, 2022. године и <https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/10311m>, приступљено 13. априла, 2022. године ), ауторке Јоване Б.Јовановић, реч педер спомиње се неколико десетина пута, а претежно је њено значење увредљиво, понижавајуће, погрдно, пежоративно и сл., па се ова реч тако између осталог, објашњава и на стр. 186 – 187, као вид: „δ) погрдне семантичке реализације лексема којима се примарно именује човек на основу сексуалног опредељења“, а што може бити, између осталог: „безвредна, презрења достојна особа (о мушкарцу); погрдне семантичке реализације засноване на стереотипној перцепцији пола – нпр.: баба, жена, тетка, стрина и др. – у именовану мушкарца који је од стране колектива перципиран као недовољно снажан, одважан, мужеван и сл. Ово се повезује и с тим да се „у патријархалној друштвеној заједници женски пол сматра ‘слабијим’, ‘нежнијим’, ‘осетљивијим’, ‘дојажљивијим’, те ове компоненте представљају имплицитне семе колективне експресије у структури значења лексема којима се примарно означавају.“

Такође, треба имати у виду и да у се у судској пракси редовних судова, када се ради о кривичном делу увреде, изјава којом се одређеном лицу - пасивном субјекту/оштећеном кривичним делом увреде/приватном упућују речи којима се тврди да је он „педер“, третирају као изјаве које су увредљивог карактера, а најчешће нема ни говора о тзв. хомофобији.

**УСТАВНИ СУД НЕМА НЕКАКВУ „КРИСТАЛНУ КУГЛУ“, НИТИ СЕ МОЖЕ ОЧЕКИВАТИ ДА ТАКВУ „КУГЛУ“ ИМА ЈАВНИ ТУЖИЛАЦ**

Одлука Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење се као што је објашњено у претходном тексту, непосредно заснива на директном упуштању Уставног суда у решавање чињеничних питања, што ни најмање није

у складу са функцијом Уставног суда. Ово се своди на веома једноставно питање могуће доказивости/недоказивости одређених чињеница у конкретном случају, чиме свакако не би требало да се бави Уставним суд, али како се он већ упустио у утврђивање чињеница, неопходно је објаснити и да он то чини на потпуно погрешан начин. Наиме, како би се реално могао утврдити хомофобичан напад, онда када оштећени заиста јесте човек које се сматра припадником тзв. ЛГБТ популације, односно који се декларише као хомосексуалац и којем су се по његовом исказу, односно према његовим наводима, нападачи обратили изразом „педеру“ и „педерчино“, када то из њиховог исказа уопште не произлази, већ они кажу да су га „само“ *вређали*, а притом, у догађају учествују само тројица актера – два учиниоца/осумњичена и један оштећени. То практично реално никако није могуће, а нарочито у контексту претходног објашњења значења речи „педер“, које није искључиво „хомосексуалац“, већ има и другачије, тј. увредљиво значење, које је иначе, у пракси вероватно и чешће него оно прво значење.

Уосталом и у српском кривичном поступку, као и у другим савременим кривичним процедурама, постоји начело *in dubio pro reo*, из чега произлази да орган поступка и када сумња у нешто што би теретило окривљеног, али то не зна сигурно, односно не може утврдити са сигурношћу/извесношћу, мора поступити у корист окривљеног. То се тиче и јавног тужиоца у овом конкретном случају, а као што ће се то објаснити у даљем тексту, када је реч о резонувању јавног тужиоца, од значаја је и његова оцена могуће доказивости кривичног дела у евентуалном даљем току кривичног поступка. Суштина је да би у евентуалном даљем току кривичног поступка у конкретном случају веома вероватно, а у ствари, скоро сигурно, било реално немогуће (без признања самих окривљених, а тешко би било очекивати да би то тих признања у контексту целокупног случаја могло доћи) и доказати тзв. хомофобични/хомомрзилачки мотив.

Конечно, ако Уставни суд тврди да постоји кршење Уставом установљене забране дискриминације (а то се наводи у изреци одлуке), онда он тиме практично имплицитно каже да је јавни тужилац дискриминисао оштећеног тако што је предмет окончан применом начела опортунитета кривичног гоњења, што је чини ми се, сувише тешка тврдња, због које би конкретни заменик јавног тужиоца (што је већ објашњено у претходном тексту), чак могао да сноси одговорност. Наиме, из овога произлази да би јавни тужилац другачије поступао да оштећени није био хомосексуалац. То једноставно није тачно, а ако би се то закључило, као што произлази из одлуке Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, тада Уставни суд у ствари, конкретног заменика јавног тужиоца својом одлуком која је, *коначна, извршна и ојшћеообавезујућа* (члан 166. став 2. Устава Србије), сасвим лаконски карактерише као *дискриминаџора*. Сматрам да то није оправдано.

Усвајањем ове одлуке у односу на коју издвајам мишљење, имајући у виду дејство члана 54а Кривичног законика, који се искључиво тиче одмеравања казне, Уставни суд у ствари, чак имплицитно, али веома јасно и недвосмислено, тврди да је јавни тужилац свакако/обавезно *морао да*



*ойиужи* окривљене, те да би потом, суд морао да их осуди и да им чак обавезно изрекне казну (јер се само она одмерава), што је све по мом мишљењу, не само бесмислено у кривичнопроцесном смислу, већ је и веома опасно са становишта улоге Уставног суда у нашем правном систему.

#### ПОТПУНО ПОГРЕШНО АНАЛИЗИРАНИ ПРИМЕРИ ИЗ ПРАКСЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ОДЛУЦИ УСТАВНОГ СУДА

У одлуци Уставног суда се наводи неколико примера из праксе Европског суда за људска права, али они углавном нису адекватни када се ради о случају о којем се ради. Не може се стога, избећи ни коментар који се тиче очигледне и сувише наглашене фокусираности на забрану дискриминације из члана 21. Устава Србије, од почетка и током мериторног решавања конкретне уставно-судског предмета, што се између осталог, огледа и у самом „историјату“ доношења коначне одлуке Уставног суда, у поступку који се одвијао сходно правилима рада Уставног суда. Тако је у другом предлогу одлуке, када је изјашњавање о њему одложено одлуком Одбора за уставне жалбе из области кривичног права, чак као пример из праксе ЕСЉП, сасвим непотребно и потпуно ван контекста конкретне уставне жалбе, наведен један веома познатог случај одлуке ЕСЉП донесене против БиХ (*Sejdić и Finci* против Босне и Херцеговине, бр. 27966/6 и 34836/06 од 23. децембра, 2009. године), који се тиче се потпуно другог питања, које је по свом карактеру, потенцијално далеко више политички, него стриктно правни проблем, а које произлази из „Дејтонског мировног споразума“ и уставно-правног уређења БиХ на темељу тог споразума. Добро је наравно, што овај пример из праксе ЕСЉП, није своје место нашао у коначној одлуци Уставног суда.

Тачно је као што се то у одлуци наводи да је према пракси Европског суда коју прихвата и Уставни суд, поступање понижавајуће и потпада под примену члана 3. Европске конвенције ако код жртве изазове осећање страха, туге и инфериорности, ако понижава жртву, без обзира на то да ли је то био циљ, ако разбије физички и морални отпор жртве, ако утиче на жртву да поступа против своје воље или уверења и ако показује недостатак поштовања или умањује људско достојанство (видети пресуду Европског суда у предмету *М.С. и А.С. Ђрошић Румуније*, број представке 12060/12, пресуда од 12. априла 2016. године, став 108), али је спорно што као што је то већ објашњено у претходном тексту, не постоји дискриминација у смислу члана 21. Устава Србије. Оно што је посебно упадљиво и због чега овај пример из праксе ЕСЉП није адекватан своди се на захтев који према ставу ЕСЉП морају произићи из „напада“ такве врсте. Наиме, овде се ради о нападу у метроу на особе које су се враћале са тзв. геј параде („параде поноса“), било је 7 нападача, а истрага је обустављена, што је суштина обраћања Европском суду за људска права.

Према ставу ЕСЉП неопходно је постојање **минималног нивоа озбиљности**, што је услов који очигледно није испуњен у одлуци Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење. Наиме, у случају *М.С. и А.С. Ђрошић Румуније*, број представке 12060/12, пресуда од 12. априла 2016. године,

као битне испољавају се *две суштинске карактеристике*: 1) постоји *напад руље*, јер се ради о седам организованих нападача, те 2) до напада је дошло у *специфичним околностима* – после „Геј параде“, односно „LGBT параде“/“параде поноса“, у средству јавног превоза.

Зато пре свега, тј. услед претходно објашњене кумулативне испуњености две битне карактеристике конкретног напада, у случају *М.С. и А.С. Ђрођив Румуније*, број представке 12060/12, пресуда од 12. априла 2016. године, у том случају постоји *пошребан/минималан ниво озбиљности*, а такав неопходан ниво сасвим очигледно не егзистира, када се ради о насилничком понашању чији су актери три особе – два учиниоца и један оштећени, а које се притом, одиграло у глуво доба ноћи, без присуства „трећих лица“, као могућих очевидаца/сведока (имајући у виду да је догађај гледало једно лице из свог стана, које је и позвало полицију, али оно није могло да уочи постојање тзв. хомофобичног мотива и сл.), те је затим, кривично дело пријављено након протека више дана, из чега све произлази да нема реалних могућности да се утврди тзв. хомофобичан мотив, осим што то тврди сам оштећени.

У одлуци Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење наводи се и случај *Сабалић Ђрођив Хрватске* (број представке 50231/13, пресуда од 14. јануара 2021. године). Ово је потпуно неадекватан пример, јер сам *ЕСЉП наводи обавезу државе која је најчешће немогућа, према веома бојатној пракси самој ЕСЉП, која се тиче начела ne bis in idem, а нарочито када се ради о казненоправним системима држава некадашње СФРЈ*, а то је да некако, чак и без објашњавања како, јер је то најчешће према пракси самог ЕСЉП немогуће, „поништи“ сопствену прекршајну пресуду, да би се могао водити и кривични поступак, због хомофобичног „напада“. При томе, овде чак и није јасно о ком се кривичном делу и ради, јер се спомиње „напад“, а у хрватском Казненом Законику, као ни код нас не постоји кривично дело напада, док су наступиле лаке телесне повреде, у погледу којих се кривично гоњење не одвија по службеној дужности. Када ЕСЉП у овој одлуци тврди да није било *de iure* препрека да се настала ситуација (правноснажно већ окончан прекршајни поступак, сходно чему у односу на покренути кривични поступак од стране саме оштећене, делује начело *ne bis in idem*), исправи обустављањем или поништењем „неоправданог поступка“, те уклањањем његових ефеката и поновним испитивањем предмета, позивајући се на став 2. члана 4. Протокола број 7. уз Конвенцију, сходно чему се предмет може поново размотрити ако је у претходном поступку дошло до „битних повреда“, које су могле утицати на решење предмета, он уопште не узима у обзир сопствену веома богату праксу, која се тиче деловања начела *ne bis in idem*, а која се често између осталог, односила на случајеве који су се тicali баш Хрватске.

Коначно, овде треба имати у виду и да је сам догађај о којем се ради у случају *Сабалић Ђрођив Хрватске* по свом карактеру битно другачији од случаја који се тиче одлуке Уставног суда Србије у односу на коју издвајам мишљење. Наиме, у „хрватском случају“ се ради о девојци којој је у ноћном клубу пришао мушкарац желећи да оствари одговарајућу комуникацију и

контакт на темељу углавном уобичајених „мушко-женских односа“, односно тежећи да са девојком „кокетира“, а када му је девојка рекла да је он не интересује, јер је она лезбијка, он је реаговао агресивно и напао је. Овде чак по свему судећи и није извесно (што је вероватно и био суштински разлог што је тај случај у Хрватској решен на прекршајном нивоу), да је напад заиста био из тзв. хомофобичних мотива, или се пак радило о нападу који је био мотивисан повређеном сујетом нападача, очигледно или бар вероватно, склоног агресивном реаговању.

Како Уставни суд у својој одлуци у односу на коју издвајам мишљење, наводи и тај случај (*Сабалић њроштив Хрвајске*), код којег се став ЕСЉП своди на фаворизовање могућности да се предмет који је већ правноснажно окончан, поново „оживи“, тако што би се поништила/укинула пресуда прекршајног суда, те потом „поново“ водио кривични/казнени поступак за „исто“ дело, онда би било логично да се, уколико се у одлуци Уставног суда инсистира и на том случају (*Сабалић њроштив Хрвајске*), позивањем на ту „ревизиону“ могућност (коју наводи сам ЕСЉП), из става 2. члана 4. Протокола број 7. уз Конвенцију и Уставни суд Србије определи у правцу „релативизовања“ начела *ne bis in idem*. Ово би у ствари, када је реч о казненоправном систему Србије, чак и формално било могуће далеко пре и много једноставније, него када се ради о правноснажно окончаном прекршајном поступку, који је казнене природе и како према пракси ЕСЉП, тако и према Уставу Србије, практично „изједначен“ са кривичним поступком када се ради о начелу *ne bis in idem*.

Наиме, према Уставу Србије (члан 34. став 4.), тако и према одредбама Законика о кривичном поступку (члан 4. став 1.), решење о одбацивању кривичне пријаве (чак и онда када је донесено у склопу начела опортунитета кривичног гоњења у његовом условљеном облику), формално не делује у смислу начела *ne bis in idem*, што је коначно и био разлог да Врховни касациони суд у својој пресуди Прзз. број 18/2016 од 22.12.2016. године, заузме став да је у случају примене института одлагања кривичног гоњења из члана 283 ЗКП ствар пресуђена, тако да делује начело *ne bis in idem*.

Међутим, када би Уставни суд (а у складу са ставом ЕСЉП израженим у случају *Сабалић њроштив Хрвајске*), заиста сматрао да је како оправдано, тако и могуће одступити од начела *ne bis in idem*, а формално у складу са одредбама из става 2. члана 4. Протокола број 7. уз Конвенцију, онда када се ради о „насилном нападу“ у погледу којег нису истражени мотиви мржње, нити су ти мотиви узети у обзир при одређивању казне, те да то стога представља „битну повреду“ у смислу одредби из става 2. члана 4. Протокола број 7, он би тада консеквентно могао/морао да поништи решење о одбацивању кривичне пријаве, донето у склопу начела опортунитета кривичног гоњења и тиме омогући даље вођење кривичног поступка против окривљених, упркос ставу Врховног касационог суда (*пресуда Прзз. број 18/2016 од 22.12.2016. године*), јер би Уставни суд једноставно могао оценити да такав став Врховног касационог суда није у складу са праксом ЕСЉП, а сам Устав Србије не прописује деловање начела *ne bis in idem* у односу на

решење о одбацивању кривичне пријаве. Уставни суд то не чини, па је и стога, поред претходно већ изнесених аргумената, потпуно погрешно што се у одлуци Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, као пример наводи и случај *Сабалић њрођив Хрвајске*.

### ПОГРЕШНО РЕЗОНОВАЊЕ У ОДЛУЦИ УСТАВНОГ СУДА КОЈЕ СЕ ТИЧЕ ДЕЛОТВОРНЕ ИСТРАГЕ И ДРАСТИЧНО УПУШТАЊЕ УСТАВНОГ СУДА У ОЦЕНУ ИСКЉУЧИВО ЧИЊЕНИЧНИХ ПИТАЊА

Уставни суд у тексту своје одлуке указује и на то да је позитивна обавеза државе да спроведе истрагу **обавеза средства, а не обавеза циља**, те да су надлежни државни органи обавезни да предузму све разумне кораке које су имали на располагању да обезбеде доказе у вези са критичним догађајем (видети цитирану пресуду Европског суда у предмету *Милановић њрођив Срдије*, став 86). Такође, надлежни државни органи морају истрагу спровести темељно, односно морају увек озбиљно да покушају да открију шта се десило и не би требало да се ослањају на исхитрене или неосноване закључке да би истрагу окончали, нити би такве закључке требало да користе као основ за своје одлуке (видети пресуду Европског суда у предмету *Мађер њрођив Хрвајске*, број представке 56185/07, пресуда од 21. јуна 2011. године, став 112). Све је то заиста тако, али се у одлуци у односу на коју издвајам мишљење, пренебрегава да је, имајући у виду целокупан контекст догађаја и све предузете радње, како надлежног јавног тужиоца, тако и полиције, догађај о којем се ради, „истражен“ у максимално могућој мери и то наравно баш у складу са познатим ставом ЕСЉП-а, по којем је позитивна обавеза државе да спроведе истрагу **обавеза средства, а не обавеза циља**.

Уставни суд закључује на темељу праксе ЕСЉП и да „штавише, приликом истраге насилних догађаја, као што је злостављање, државни органи имају обавезу да предузму све разумне кораке да открију могући дискриминаторни мотив, за шта и сам Европски суд за људска права признаје да је то тежак задатак. Уставни суд даље указује на то да обавеза државе да истражи могуће дискриминаторне мотиве за насилни догађај *није айсолућна*, већ подразумева обавезу да се предузму сви могући кораци у том циљу. Стога државни органи морају учинити све што је разумно у датим околностима како би прикупили и осигурали доказе, предузели све практичне мере за откривање истине и донели довољно образложене, непристрасне и објективне одлуке, без изостављања сумњивих чињеница које могу указивати на насиље изазвано, на пример, расном или верском нетрпељивошћу или насиље мотивисано родно заснованом дискриминацијом (видети пресуде Европског суда у предметима *Nachova* и *групи њрођив Бујарске [ВВ]*, др. представки 43577/98 и 43579/98, пресуда од 6. јула 2005. године, став 160; *Мидрић њрођив Рејублике Молдавије*, број представке 74839/10, пресуда од 16. јула 2013. године, ст. 60-64 и *Идентоба и групи њрођив Грузије*, број представке 73235/12, пресуда од 12. маја 2015. године, став 67).

И ово је наравно, све у *њођиуносћи ијачно*, када се ради о пракси ЕСЉП, као што се и објашњава у одлуци Уставног суда у односу на коју издвајам

мишљење, али је суштина у томе да затим, Уставни суд на темељу тога изводи потпуно погрешан закључак којим на неки начин, чак сам себи „скаче у уста“.

Наиме, када се цитирају ставови ЕСЉП-а о обавези спровођења делотворне истраге, те објашњава да је потребно учинити све што је објективно могуће да се истина и мотиви кривичног дела утврде, Уставни суд „заборавља“ чињеницу да је истрага у супстанцијалном смислу свака процесна фаза која има *истиражни карактер*, у смислу да се у њој открива и разјашњава кривично дело, а некада и прикупљају кривичнопроцесно валидни докази. То када је реч о кривичнопроцесном систему Србије представља и предистражни поступак, а није „истрага“ само формална истрага (покрећута наредбом јавног тужиоца), које иначе, нема у скраћеном поступку, а није формално обавезна ни у општем кривичном поступку. Дакле, истрага је у њеном супстанцијалном смислу **очигледно спроведена** у конкретном случају, а то што се њени резултати нису „допали“ оштећеном (подносиоцу уставне жалбе), је већ потпуно друга ствар, али у оцени резултата и домета те „истраге“, сам Уставни суд би морао бити реалан.

Када је реч о суштини спроведене истраге у њеном супстанцијалном смислу, што значи и у конкретном предистражном поступку, неопходно је **имати у виду**:

догађај се одиграо у „пола ноћи“;

једини актери догађаја су двојица учинилаца/осумњичених и један оштећени;

само оштећени спомиње хомофобични мотив напада;

једини „доказ“ за напад мотивисан сексуалним опредељењем оштећеног би био исказ „педерчино“, који су учиниоци упутили оштећеном, према његовим наводима.

Из овога произлази једно логично питање: Како би то јавни тужилац доказао не само да су се окривљени оштећеном заиста обратили на такав начин, говорећи му да је „педерчина“, већ и да израз „педерчино“ овде заиста означава сексуално опредељење, а да се не ради о *баналној увреди* ?

Напад је оштећени пријавио после неколико дана, па није лоше да се подсетимо и чувене изреке једног од пионира Криминалистике Едмунда Локара, који каже да је *време које пролази – истина која нам измиче...* Па неко би се запитао и зар није и тако касном кривичном пријавом, сам оштећени допринео могућој неделотворности истраге... ? А прву изјаву оштећени даје Yukom-у, тек касније полицији.

Од посебног је значаја да је исказ двојице фактички осумњичених (не и формално осумњичених), узет од њих **у својству грађана**, што дакле, значи да тај исказ не би био доказ у кривичном *иститу*ју. Он би се у евентуално даљем току кривичног поступка издвојио из списка кривичног предмета и практично не би формално ни постојао. Овде се наравно, може поставити још једно логично питање: *Каква је шанса да би двојица актера најода, онда када би били саслушани у својству окривљених и у присуству браниоца, признали кривично дело* ? Коначно, онај један од њих који је позван да буде

саслушан као окривљени од стране јавног тужиоца, „бранио се“ ћутањем, тј. понашао се пасивно и у складу са елементима права на одбрану, није дао било какав исказ. Јавни тужилац је у конкретном случају практично постигао *максимум* у неком „елементарном кривичнопроцесно-доказном смислу“, тиме што је применио начело опортунитета кривичног гоњења.

Није не само јасно, детаљно, недвосмислено или на било који „комплетнији начин“, већ ни у најминималнијој мери у одлуци Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, објашњено шта је то више надлежни јавни тужилац реално могао да уради да би се кривично дело онако како је описано према „верзији“ само оштећеног, укључујући пре свега *моћив напад*, могло доказати у кривичном поступку, а пре свега пред кривичним судом. Сасвим је јасно на темељу анализе комплетних јавно-тужилачких списа и свих података садржаних у уставно-судском предмету, да надлежни јавни тужилац (заменик јавног тужиоца), практично ништа више није могао да предузме од онога што је већ учинио, тј. могао да учини. Сасвим једноставно објашњено, а како би се то закључило у неким упоредноправним кривичнопроцесним системима, што је у жаргонском смислу уобичајено и код нас - јавни тужилац *није имао случај*.

Коначно, истакао бих да би у контексту свих података/чињеница садржаних у конкретном уставно-судском предмету (а може се слободно говорити о чињеницама и у овом издвојеном мишљењу, јер се Уставни суд у својој одлуци непосредно упустио у утврђивање и оцену чињеница и то чак прилично „безобално“), да је неопходно бити реалан, бар минимално и у елементарној мери, када се ради о (не)доказивости да је до конкретног напада дошло из „мрзилачких мотива“. Наиме, *каква је шанса да би окривљени оно што су рекли неформално полицији, уопште и навели у даљем току формалној кривичној поступку, када би вероватно имали и браниоца?* Овде треба имати у виду да у полицији приликом тзв. информативног разговора, тј. прикупљања одавештења од грађана, двојица „фактички“ осумњичених, а који су „грађани у кривичнопроцесном смислу“, уопште не спомињу да су се оштећеном обратили речима „педеру“, односно „педерчино“ и наравно, не пада им на памет да признају тзв. хомофобични мотив.

Коначно, овде је могуће замислити и још неке ситуације, које су сасвим реалне, за свакога ко и у минималној мери познаје кривичнопроцесно-доказну праксу, а које би у пракси потпуно дезавуисале евентуалну оптужбу, када би јавни тужилац одлучио да поднесе оптужни акт, односно настави кривични поступак и не поступи по начелу опортунитета кривичног гоњења. На пример, конкретни окривљени би тада у крајњем случају могли и да се агресивно бране, нарочито по савету браниоца (што је у пракси веома реално), па да тврде да је у ствари, њих оштећени провоцирао, чак напао и сл., а све се дешава у „глуво доба ноћи“ и само су њих тројица (два нападача и један оштећени), актери догађаја. Међутим, све то ипак, уопште није релевантно за Уставни суд, односно не би уопште ни требало да буде предмет разматрања Уставног суда, али како се у својој одлуци сам Уставни суд непосредно упустио не само у бављење чињеничним стањем, већ је прак-

тично увео знатно виши стандард у погледу тзв. делотворне истраге, него што га има сам ЕСЉП и то у конкретном случају, где као што сам претходно објаснио, суштински и нема начина да се било шта више уради од стране полиције и јавног тужиоца, од онога што је предузето, и ово издвојено мишљење се мора делимично темељити на анализирању чињеничног стања.

### ПОТПУНО НЕТАЧНО ЗАКЉУЧИВАЊЕ УСТАВНОГ СУДА ДА НИЈЕ ИСПИТАНО ПОСТОЈАЊЕ ХОМОФОБИЧНОГ НАПАДА, ОДНОСНО МОТИВА ЗА НАПАД У КОНКРЕТНОМ СЛУЧАЈУ

Ни у најмањој мери није адекватна тврдња Уставног суда “да су надлежни органи пропустили да испитају евентуално постојање хомофобичног напада”. Овакав далекосежан и у ствари, потпуно априоран и екстремно слабо образложен закључак, Уставни суд изводи на основу дела садржине службене белешке о обавештењу примљеном од грађана, што је потпуно погрешно. Наиме, у такву службену белешку се никада ни иначе, не уносе постављена питања и добијени одговори, већ се она своди на изјаву „грађанина“, која делимично и *de facto* проистиче и из постављених питања.

Дакле, грађанин даје исказ полицији током тзв. информативног разговора, тј. у току „прикупљања обавештења од грађана“, што је законски термин, те га као и сваки исказ, даје у „облику приповедања“. Грађанину се према правилима криминалистичке тактике током оперативне радње прикупљања обавештења од грађана, могу постављати и питања, а то се редовно и чини, ради појашњавања исказа, скретања пажње на нејасноће, због празнина у исказу, ради отклањања контрадикција и сл. Да ли је “конкретни грађанин” (у)питан нешто или није, током давања исказа у оквиру прикупљања обавештења, Уставни суд то не зна и никако ни не може да сазна, тј. открије/истражи у уставно-судском поступку, а нарочито то не може на темељу обавештења/изјаве наведене у конкретној службеној белешци. Овде је суштина дакле, да се **никада, апсолутно никада, у службену белешку не уноси формулација – „упитан „то и то“, грађанин изјављује „то и то“**. Само се крајње изузетно у службену белешку уноси питање које је постављено, а то у пракси чак и екстремно ретко, а и тада је формулација најчешће таква као да сам давалац изјаве објашњава оно у погледу чега је питан, али тако да се само питање у службену белешку ни не уноси.

Дакле, тако је јер се службене белешке које се тичу обавештења од грађана, а исто је и када се ради о записнику о саслушању осумњиченог/окривљеног и иначе, сходно правилима Законика о кривичном поступку и састављају на начин који подразумева да оне по правилу, **никада** ни не садрже и питања која су постављена даваоцу исказа. И као што је већ објашњено у претходном тексту, **службена белешка није доказ**, исто као што ни информативни разговор, тј. прикупљање обавештења од грађана, није доказна радња, већ је то искључиво оперативна радња у предистражном поступку.

Службена белешка се увек и по службеној дужности **издваја из списка**, када и ако почне судска фаза кривичног поступка, а у конкретном случају,

ако сами окривљени (да су били даље кривично гоњени), не би признали хомофобичан мотив, он се никако ни не био могао доказати, чак и да су такав мотив признали приликом прикупљања обавештења од грађана, а они то нису учинили. Коначно, свестан свега овога надлежни јавни тужилац је практично и *de facto* постигао апсолутно могући „кривичнопроцесни максимум“ применом начела опортунитета кривичног гоњења, у његовом условљеном облику.

Стога је тврдња садржана у одлуци Уставног суда да надлежни органи нису испитивали постојање хомофобичних мотива напада, а која је утемељена искључиво у изостанку “признања” таквог мотива у изјави самог “грађанина” (осумњиченог у *de facto* смислу), а што се у одлуци Уставног суда третира као апсолутни доказ да конкретно питање “осумњиченом”, тј. грађанину, није ни постављено, **потпуно произвољна.**

#### МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ СРБИЈЕ КОЈЕ СЕ У ОДЛУЦИ УСТАВНОГ СУДА ПОГРЕШНО АПОСТРОФИРАЈУ, ДОК СЕ У ИСТОЈ ОДЛУЦИ ДРУГЕ МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ ПРЕНЕБРЕГАВАЈУ И ЗАБОРАВЉАЈУ

Одлука Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, обилује апострофирањем читавог низа докумената из којих произлази обавеза Србије да посебно истражује и кажњава “злочине из мржње, хомофобичне, расне и сл. нападе, што је све наравно баш тако, иако велики део тих норми спада у нешто што је или “меко право” или и није било какав релевантан извор права, али то наравно, свакако није „вишак“ у одлуци Уставног суда. Овде је ипак релевантно да Србију неки други међународноправни акти обавезују и на посебан приступ у односу на конкретне окривљене, који спадају у категорију млађих пунолетних лица која се само изузетно кажњавају, а увек се тежи да се према њима примени начело опортунитета кривичног гоњења, посебно у његовом условљеном облику.

Конкретни окривљени су у време извршења дела имали свега **19 година**. Ради се дакле, о **млађим пунолетним лицима**. Већ је у претходном тексту детаљно објашњено да српско кривично законодавство познаје, када се ради о тзв. мрзилачком мотиву само обавезну отежавајућу околност, па усвајањем конкретне одлуке, Уставни суд практично инсистира на томе да су ова двојица некаквих „ноторних криминалаца“ у време извршења дела стара свега 19 година, морала бити не само кривично гоњени пред судом (дакле, уз одрицање могућности јавног тужиоца да поступи по начелу опортунитета кривичног гоњења), већ да су у ствари, морали и да буду *кажњени*.

Ово, тј. инсистирање на кажњавању и млађих пунолетних лица је супротно неким међународним обавезама Републике Србије. У том су погледу посебно интересантна позната “Европска правила”, тј. правила садржана у Препоруци СМ/Rec (2008)11 (усвојена од стране Комитета министара 5. новембра 2008), а на темељу Конвенције УН о правима детета (што је за Србију обавезујући међународноправни документ), сходно чему се “онда када је то примерено, млађи пунолетни учиниоци сматрају малолетницима



и са њима се поступа на одговарајући начин”, што између осталог, подразумева деловање начела минималне интервенције, широку примену тзв. диверзивних модела и сл., а што је све у ствари, сведено на веома широке могућности поступања према начелу опортунитета кривичног гоњења (нарочито у његовом условљеном облику), као што је надлежни јавни тужилац и поступио у конкретном случају.

ЈЕДНО ВАЖНО ПИТАЊЕ КОЈЕ ПРОИЗЛАЗИ ИЗ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА – ДА ЛИ УСТАВНИ СУД ОДЛУЧУЈЕ У „СТРАХУ ОД ЕСЉП“, ИЛИ УСТАВНИ СУД СВОЈОМ ОДЛУКОМ ОМОГУЋАВА У КОНКРЕТНОМ СЛУЧАЈУ ДА ЕВРОПСКИ СУД ЗА ЉУДСКА ПРАВА УСВОЈИ БУДУЋУ ПРЕДСТАВКУ ИСТОГ ЛИЦА, КОЈЕ ЈЕ ПРЕТХОДНО ПОДНЕЛО УСТАВНУ ЖАЛБУ ?

Крајње је парадоксалан однос између повређених уставних права подносиоца уставне жалбе, према оцени Уставног суда и суштинског „ефекта“ који из тих повреда произлази сходно дејству одлуке Уставног суда.

Наиме, из изреке одлуке Уставног суда произлази да он **прво**; закључује да је подносиоцу уставне жалбе повређен физички и психички интегритет (члан 25. став 1. Устава Србије), те **потом**; износи став да је подносилац уставне жалбе био жртва „мучења, нечовечног или понижавајућег поступања“ (члан 25. став 2. Устава Србије) и **коначно** Уставни суд закључује да повреде права из члана 25. Устава Србије, постоје у вези забране дискриминације из члана 21. Устава, која се у конкретном случају своди на дискриминацију „по било ком основу“, а у конкретном случају по основу сексуалне оријентације.

Уставни суд **потом**, што практично представља „финализацију“ изреке његове одлуке, самим тим што није усвојио захтев подносиоца уставне жалбе да му се утврди право на накнаду нематеријалне штете, закључује да је сасвим довољно да се само и искључиво *утврди* да су подносиоцу уставне жалбе повређена важна уставна права. Ово је веома парадоксално, па и чудно, имајући и виду важност уставних права из чл. 21. и 25. Устава.

У расправи на седници Уставног суда из које је проистекла одлука у односу на коју издвајам мишљење, чуло се и истицање да би ако Уставни суд не усвоји конкретну уставну жалбу, то вероватно или чак „извесно“ у погледу представке која би се тичала „исте ствари“, касније учинио Европски суд за људска права. Не само да такав резон није оправдан у уставно-судском поступку, нити то само по себи, може бити разлог за усвајање било које уставне жалбе, нити уопште, разлог за одлучивање о исходу уставно-судског поступка, може да буде некакво „антиципирање“ могућег будућег резоновања/одлучивања ЕСЉП, иако је наравно, веома важно позивање на праксу тог Суда, већ је такво закључивање у конкретном случају, потпуно погрешно.

Наиме, тек ће овом одлуком Уставног суда, ЕСЉП доћи у прилику да практично сасвим „рутински“ усвоји будућу представку, ако она буде поднесена, што је по логици ствари, веома вероватно, јер Уставни суд иако усваја уставну жалбу, те утврђује да је подносилац био жртва дискриминације

у комбинацији са повредом права на неповредивост физичког и психичког интегритета, резолутно одбацује његов захтев да му се одреди правично одштетење због претрпљене нематеријалне штете.

Уставни суд је усвајањем уставне жалбе утврдио постојање дискриминације према подносиоцу уставне жалбе, што се у ствари, у конкретном случају своди на став Уставног суда да је исход кривичног поступка, из којег је у крајњој линији проистекла и уставна жалба, а који се у одлуци јавног тужиоца да поступи по начелу опортунитета кривичног гоњења у његовом условљеном облику, практично проистекао из дискриминације. Сходно овоме је конкретан заменик јавног тужиоца, који је иначе, у потпуности поступио према правилима садржаним у Законику о кривичном поступку, суштински „жигосан“ као *дискриминаџор*, што је већ детаљно објашњено у претходном тексту.

Како наравно, нема деловања дискриминатора и дискриминаторских поступака, а да не постоји и *жрџва дискриминације*, Уставни суд је самим тим, потпуно консеквентно подносиоца Уставне жалбе и формално означио као *жрџву дискриминације*.

Наиме, усвајањем уставне жалбе, Уставни суд је *уџврдио* да је подносиоцу уставне жалбе повређено *право на њеовредивостџ физичкоџ и џсихичкоџ инџеџриџеџа* из члана 25. Устава Србије, у вези са *начелом забране дискриминације* из члана 21. Устава.

Потом је Уставни суд парадоксално одлучио да је за жртву дискриминације, из које је проистекла повреда физичког и психичког интегритета, без обзира што је дискриминација не само веома „тешка реч“, већ постоји чак и као тешко кривично дело, а наравно, постоје и кривична дела која се тичу повреде физичког/психичког интегритета, сасвим *довољна сатџсфакција* по себи, „утврђујућа“, практично чисто „декларативна“ одлука Уставног суда, уз објављивање одлуке у Службеном гласнику, због њеног ширег значаја, иако је иначе, у својој уставној жалби, подносилац тражио да му се накнади причињена нематеријална штета у износу од 10.000 евра.

Иако је сам подносилац уставне жалбе сматрао да му је једина и права сатџсфакција због претрпљене нематеријалне штете, да добије одговарајуће материјално/финансијско одштетење, Уставни суд практично сматра да он сам далеко „боље“ него сам оштећени/подносилац уставне жалбе, разуме и „зна“ шта ће за подносиоца бити „права“ и довољна сатџсфакција. То је према ставу Уставног суда *само, искључиво* и „ексклузивно“ - *уџврђивање да је џодносилац уставне жалбе жрџва дискриминације*, а у имплицитном смислу (јер се то формално не чини у виду „сатџсфакције“ подносиоцу, већ због „ширег значаја одлуке“), би то било и *објављивање одлуке Уставноџ суда* у Службеном гласнику.

Неко помало циничан би лако закључио да таквим резоновањем Уставног суда подносилац уставне жалбе и додатно баш ништа не добија“, јер само по себи, утврђивање постојања одређене повреде, има по дефиницији искључиво *декларатџиван каракџтер*, а када је реч о објављивању одлуке Уставног суда, самим тим што су у односу на њу написана и два издвојена

мишљења, она би свакако била објављена у Службеном гласнику, све и да Уставни суд није о томе донео формалну одлуку.

Из овога произлази да је Уставни суд својом одлуком само бијно олакшао да Европски суд за људска права усвоји будућу представку лица, којег је сам Уставни суд стириктно дефинисао као жртву дискриминације, а није му притом, што је веома парадоксално, усвојио и захтев да му се накнади нематеријална штета, коју је он због конкретне дискриминације претрпео.

Наиме и након одлуке Уставног суда, која се своди само на утврђивање дискриминације из које је проистекла повреда физичког и психичког интегритета и донекле „голу“ сатисфакцију (само имплицитно, јер се одлука јавно и официјелно публикује, не као облик сатисфакције, већ због „ширег значаја“), у виду објављивања такве одлуке у Службеном гласнику, подносилац уставне жалбе **није изгубио статус жртве**, јер његов основни захтев садржан у уставној жалби, није остварен.

Како је Уставни суд формално утврдио постојање дискриминације, то ће свакако као већ „пресуђена ствар“, бити неспорно и у поступку пред Европским судом за људска права, којем ће онда само „преостати“ нека врста „слатке муке“, а то је да утврди износ који ће за подносиоца представке бити довољна сатисфакција за причињену нематеријалну штету, која је проистекла из акта којег је сам Уставни суд и формално означио као дискриминаторски.

Ово је тако, јер реално није могуће замислити да неко буде жртва повреде тако озбиљног уставног права као што је право на неповредивост физичког и психичког интегритета, а што се своди на изложеност мучењу, нечовечном или понижавајућем постојању и то у вези са уставном забраном дискриминације, а да притом, из такве повреде која се дакле, кумулативно заснива на повреди два важна уставна права (право на физички и психички интегритет, што се у конкретном случају своди на право да се не буде изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању и право на недискриминацију), свакако не проистекне и нематеријална штета у односу на жртву.

**ОГРОМНА ВАЖНОСТ СУЗБИЈАЊА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ  
У ДРУШТВУ И У ПРАВНОМ СИСТЕМУ НЕ СМЕ БИТИ РАЗЛОГ ЗА  
ПОГРЕШНО РЕЗОНОВАЊЕ УСТАВНОГ СУДА, КОЈИ НАГЛАШЕНО  
„ФОКУСИРАНО“ УТВРЂУЈЕ ДИСКРИМИНАЦИЈУ И ТАМО ГДЕ  
ЗА ЊУ НЕМА ДОКАЗА**

Каже се некада да је **пут до пакла поплочан најбољим намерама**. Не сумњам нимало у добре намере судије известиоца, који је сачинио предлог из којег је проистекла одлука Уставног суда у односу на коју издвајам мишљење, а потпуно сам уверен и у *добре намере свих судија* које су гласале за одлуку у односу на коју издвајам мишљење.

Изузетно сам осетљив на било који облик дискриминације, а нарочито када је дискриминација утемељена на сексуалном опредељењу жртве, манифестована излагањем жртве дискриминације повреди физичког и психичког

интегритета, мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању. Сматрам да сваку дискриминацију треба енергично сузбијати свим расположивим правним механизмима државе која се одликује владавином права, па и оним правним механизмима у домену легитимне кривичноправне реакције, који су прописани у оправданом *ultima ratio* смислу, ради заштите најважнијих друштвених добара и вредности, али сам чврсто уверен да у овом случају **нема дискриминације.**

Огромна је важност сузбијања сваког облика дискриминације у друштву и у правном систему правне државе, односно државе која се одликује владавином права, а нарочито онда када је дискриминације скопчана са насиљем према жртвама дискриминације и када на такав вид противправности и криминалитета, надлежни државни органи не реагују ефикасно, на адекватан и уставно-правно прихватљив начин. Ипак, то не сме да буде разлог да Уставни суд утврди постојање дискриминације и тамо где ње нема, односно у случају који се одликује непостојањем било каквих реалних доказа који указују на дискриминацију, а посебан и озбиљан проблем настаје када Уставни суд такав став заузима непосредним упуштањем, како у инстанцијоно одлучивање, тако и у утврђивање чињеничног стања, што све увелико превазилази уставне и законске лимите уставно-судског одлучивања.

др Милан Шкулић,  
судија Уставног суда

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда у предмету Уж-7951/2015  
од 27. јануара 2022. године

У наведеној одлуци Уставни суд се први пут бавио уставношћу процесуирања кривичног дела мотивисаног претпостављеним дискриминаторним мотивом по основу сексуалне оријентације. Да нема претпостављеног дискриминаторног мотива овај предмет не би свакако био окончан усвајајућом одлуком Уставног суда. Ситуација у којој стоји реч оштећеног против речи осумњиченог, да је нешто речено односно да није речено, без икаквих других доказа, свакако је шах-мат позиција и за полицију и за тужилаштво, а тиме и за Уставни суд.

Међутим, с обзиром на осетљивост теме, као и на посебну позорност поступања Уставног суда када се први пут изјашњава на одређену тему, у овом предмету заузет је другачији курс, а који је резултирао усвајајућом одлуком. У прилог овој констатацији навешћу да је осетљивост теме исказана ставом Уставног суда о тежини положаја LGBT особа у савременом друштву (тачка 5. образложења). У погледу посебне позорности поступања навешћу одлуку Уставног суда у предмету Уж-1526/2017 од 4. марта 2021. године. У тој одлуци Уставни суд се први пут изјашњавао о повреди члана 26. став 2. Устава и то је учинио у потпуности следећи ставове Европског суда за људска права у конкретној материји.

У овом предмету Уставни суд је такође свој резон битно усклађивао са резонем Европског суда за људска права у конкретној материји забране мучења у вези са начелом забране дискриминације, али то није учинио доследно у односу на све захтеве истакнуте у уставној жалби. Члан 18. став 3. Устава усмерава Уставни суд да одредбе о људским правима тумачи *inter alia* сагласно пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, али наведена одредба претпоставља да ће се тумачење применити на све аспекте и захтеве конкретног предмета доследно. Примена ове одредбе претпоставља да ће се у разматрање узети и ставови других међународних институција које надзиру спровођење одредаба о људским правима, исказани у правним актима које доносе, а не само Европског суда за људска права. Такви акти наведени су у овој одлуци, а овде конкретно подвлачим значај аката Комитета министара Савета Европе.

Уставни суд је у тачки 1. образложења своје одлуке, сумирао наводе уставне жалбе о повреди Уставом зајемчених права и констатовао да је у уставној жалби предложено утврђивање повреде означених права и утврђивање права на накнаду нематеријалне штете у износу од 10.000,00 евра. И поред тога што је уставна жалба усвојена, констатовано да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на неповредивост физичког и психичког интегритета у вези са начелом забране дискриминације, о предлогу за утврђивање права на накнаду нематеријалне штете Уставни суд се ни једном речју није изјаснио.

Овакав исход у поступку решавања уставне жалбе у супротности је са јуриспруденцијом Европског суда за људска права у конкретним предметима на које се Уставни суд позвао у образложењу своје одлуке. Поред тога, овакав исход у супротности је и са поступањем Уставног суда о изјашњавању о постављеном захтеву за накнаду нематеријалне штете у усвајајућим одлукама, а које је регулисано у члану 89. став 3. Закона о Уставном суду.

Јуриспруденција Европског суда за људска права

У свим пресудама у којима је Европски суд за људска права утврдио повреду члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у конјункцији са чланом 14. Конвенције, а које су наведене у образложењу ове одлуке, утврђена је повреда права и додељена накнада нематеријалне штете. У предметима у којима су оштећени припадници LGBT групе Европски суд доследно спроводи овакав приступ, што се потврђује и у последњим пресудама у овој материји усвојеним у децембру 2021. године (*Genderdoc-M and M.D. ирошиив Молдавије* (број представке 23914/15) и *Women`s Initiatives Supporting Group and Others ирошиив Грузије* (број представки 73024/13 и 7459/13)).<sup>2</sup>

Пресуда Европског суда, која је свакако за Уставни суд била од највећег значаја за изградњу резона за своју одлуку, је пресуда у предмету *Sabalic ирошиив Хрвајске* (број представке 50231/13, пресуда од 14. јануара 2021. године).

2 European Court of Human Rights, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: LGBTI rights, updated on 31 December 2021. Prepared by the Registry.

Утицај се понајвише заснива на сличности догађаја – физички напад праћен вербалним исказивањем мржње према особи другачије сексуалне оријентације, који се такође догодио на јавном месту, али за разлику од предмета пред Уставним судом, уз присуство већег броја људи који су могли посведочити да су чули дискриминаторне речи упућене оштећеној, те тиме и подупрети резон о дискриминаторном мотиву физичког напада. У овом предмету Европски суд је досудио накнаду нематеријалне штете у износу од 10.000,00 евра, што је уједно и износ који је подносиатељка представке тражила. Није згорег подвући да је у уставној жалби коју је наш подносилац поднео још у децембру 2015. године, а која је резултирала овом одлуком Уставног суда, захтеван идентичан износ од 10.000,00 евра. Имајући сазнање да је у сличном предмету Европски суд усвојио управо тај износ, не може се не констатовати да је годинама унапред подносилац уставне жалбе сасвим исправно проценио висину накнаде која може представљати правичну сатисфакцију за повреду права.

Висина износа који је Европски суд досуђивао варира и подложна је читавом спектру околности. Но, од висине износа далеко је важнији резон на коме су засниване одлуке о додељивању новчане накнаде за нематеријалну штету. У наведеној пресуди *Sabalic* *iprotiv Хрватске* Европски суд је у погледу накнаде нематеријалне штете резоновано на следећи начин: „Имајући у виду све околности овог случаја, Суд прихвата да је подносиатељка представке претрпела нематеријалну штету која се не може надокнадити само утврђивањем повреде. Процењујући на правичној основи, Суд подносиатељки представке додељује тражени износ на име нематеријалне штете, плус сваки порез који би могао бити наплаћен.“ (став 122).

У предмету *Identoba и дрући iprotiv Грузије* (број представке 73235/12, пресуда од 12. маја 2015. године), која је наведена у овој одлуци Уставног суда, Европски суд заузима став: „Суд нема сумње да је тринаест појединачних подносилаца представке претрпело узнемиреност и фрустрацију због кршења њихових различитих права из чланова 3, 11 и 14, и да је првом подносиоцу представке, као правном лицу, такође нанесена штета у својим легитимним интересима као резултат повреде њених права из чланова 11. и 14. Конвенције. Нематеријална штета која је настала не би била адекватно надокнађена самим утврђивањем тих повреда. (...)“ (став 110).

Исти резон, постојање узнемирености и фрустрације због кршења права, као и оцену о неадекватности сатисфакције самим утврђењем повреде права Европски суд је задржао и у пресуди у предмету *М.С. и А.С. iprotiv Румуније* (број представке 12060/12, пресуда од 12. априла 2016. године), такође наведеној у образложењу ове одлуке Уставног суда.

Приступ о додељивању новчане накнаде за нематеријалну штету у истоврсним предметима Европски суд је примењивао не само у односу на физичка, већ и на правна лица. Тако на пример, у пресуди *Identoba и дрући iprotiv Грузије* (број представке 73235/12, пресуда од 12. маја 2015. године) и *Genderdoc-M and M.D. iprotiv Молдавике* (број представке 23914/15, пресуда од 14. децембра 2021. године) Европски суд је доделио правном лицу новчани износ на име накнаде нематеријалне штете.

С друге стране, у истоврском предмету *B. and C. против Швајцарске* (број представке 889/19, 43987/16, пресуда од 17.11.2020. године), Европски суд није доделио новчани износ, али је у образложењу истакао да је тако одлучено зато што накнада нематеријалне штете није ни тражена (став 73 и 74).

У пресуди Европског суда такође наведеној у овој одлуци Уставног суда, а на коју се по мом мишљењу посебно морала обратити пажња, с обзиром на то да је разматрана повреда члана 3. и члана 14. Европске конвенције, *Милановић против Србије* (представка број 44614/07, пресуда од 14. децембра 2010. године), Европски суд је утврдио повреду члана 3. и члана 14. у вези са чланом 3. Европске конвенције, а с обзиром на дискриминацију по основу верског уверења. Европски суд је истакао да у предметном случају „сматра да су повреде које је подносилац представке претрпео, а које се углавном састоје од бројних посекотина, у комбинацији са осећањем страха и беспомоћности, довољно озбиљне да представљају злостављање у смислу члана 3. Конвенције“. (став 87). Даље, Европски суд је закључио „да је подносилац представке претрпео нематеријалну штету која се не може довољно надокнадити само утврђивањем повреде Конвенције. С обзиром на карактер повреда утврђених у овом случају и процењујући на основу правичности, Суд подносиоцу представке досуђује 10.000 евра по овом основу.“ (став 107).

У нешто ширијој слици, у предметима у којима је разматрана повреда забране мучења, самостално или са другим правима Европски суд је по правилу додељивао накнаду нематеријалне штете. Навешћу само релативно скоро усвојене пресуде које се односе на Србију – *Гјини против Србије* (број представке 1128/16, пресуда од 15. јануара 2019), *Алмаши против Србије* (број представке 21388/15, пресуда од 8. октобра 2019. године), *Зличкић против Србије* (број представке 73313/2017 и 20143/19, пресуда од 26. јануара 2021. године), *Петировић против Србије* (број представке 6097/16 и 28999/19, пресуда од 20. априла 2021. године). Резон на коме је заснивана одлука о накнади нематеријалне штете засниван је на ставу да је самом повредом права засигурно претрпљена извесна нематеријална штета, на природи утврђених повреда, на правичности, на претрпљеном понижењу и узнемирености.

Поред наведених, свакако драгоцену искуство за Уставни суд представља и пресуда Европског суда у предмету *Јевтовић против Србије* (број представке 29896/14, пресуда од 3. децембра 2019. године), у којој је утврђена повреда и материјалног и процесног аспекта члана 3. Европске конвенције. Иако је Уставни суд усвојио уставну жалбу Јевтовића и досудио новчану накнаду нематеријалне штете, Европски суд је отишао за корак даље у свом резону и досудио додатни новчани износ за нематеријалну штету „поступајући по правичности“ налазећи „да је подносилац представке засигурно претрпео извесну нематеријалну штету“ (став 92).

С обзиром на наведено, намеће се закључак да је у овој одлуци Уставни суд пропустио да до краја спроведе тест Европског суда за људска права – да ли је у случају постојања повреде права дошло до настанка штете, односно

да ли се сматра да самим утврђењем повреде истакнутих права долази до правичне сатисфакције.

Неминовно је, при томе, и суочавање са карактером повређених права. С обзиром на чињеницу да је забрана мучења когентна правна норма, а да је додатно праћена и кршењем забране дискриминације, начела које стоји у самом фундусу људских права, повреда људских права таквог значаја тешко би могла остати без последица по подносиоца уставне жалбе. У правцу овог закључка свакако је од значаја чињеница да је у пресудама у којима је Европски суд за људска права утврдио повреду забране мучења самостално или у вези са забраном дискриминације, не само разматрана, већ и досуђивана новчана накнада нематеријалне штете. И додатно у пресудама у којима је разматрана повреда забране мучења у вези са дискриминацијом по основу сексуалне оријентације изричито је заузимањем став да само утврђење повреде не би адекватно надокнадило повреду тих права.

### Судска пракса Уставног суда

У досадашњој пракси Уставног суда два су предмета у којима је утврђена повреда члана 25. Устава, самостално или у вези са другим правима, а у којима је досуђена новчана накнада нематеријалне штете. То су поменути Јевтовић, односно Уж-4100/2011, одлука од 10. јула 2013. године и Уж-1823/2017, одлука од 29. децембра 2020. године.

Но, уколико се вратим на почетну тезу да Уставни суд посебно скрупулозно приступа предметима у којима се по први пут бави повредом одређеног права или посебних аспеката неког права, поново ћу се осврнути на споменуту одлуку у предмету Уж-1526/2017 од 4. марта 2021. године, а у којој је утврђена повреда члана 26. став 2. Устава, уз повреду права на суђење у разумном року. Поред целокупног резона исказаног у образложењу усвајајуће одлуке, а заснованог на ставовима Европског суда, Уставни суд је досудио накнаду нематеријалне штете у истом износу у коме је то учинио Европски суд у најсличнијем предмету. Поред тога, Уставни суд је заузео и следећи став: „Уставни суд сматра да, у конкретном случају, ниједан новчани износ не може да буде компензација за повреде људских права које је претрпела подносиатељка уставне жалбе, али налази да досуђени износи нематеријалне штете, уз објављивање Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ представљају правично задовољење подносиатељки због утврђене повреде права из члана 26. став 2. и члана 32. став 1. Устава.“ (тачка 8. образложења).

У великом броју предмета новчана накнада нематеријалне штете није досуђена. С обзиром на то да је исход усвајајућих одлука Уставног суда по уставним жалбама најчешће поништавање оспореног акта, начелно се сматра да се на тај начин компензује повреда права, пошто се поступак наставља и има простора за доношење нове судске одлуке.

Као добру илустрацију оваквог става Уставног суда навешћу одлуку у предмету Уж – 8276/2014 од 18. маја 2017. године. У образложењу је истакнуто „да суштина накнаде нематеријалне штете јесте да се оштећеном пружи



одговарајуће задовољење због утврђене повреде права“, али да пошто је „поништено оспорено другостепено решење и наложено поновно одлучивање о приговору подносиоца, Уставни суд, сагласно члану 89. став 3. Закона о Уставном суду, налази да само утврђивање повреде права на правично суђење, представља одговарајуће правично задовољење, из ког разлога је одбио као неоснован захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у изреци“.

Утолико, а посебно имајући у виду одредбу члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, којом је прописано да 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, остаје и са овог аспекта додатно нејасно зашто се Уставни суд није изјаснио о постављеном захтеву подносиоца уставне жалбе.

Браћајући се на овом месту на акте Савета Европе, цитиране у тачки 4. ове одлуке, подвући ћу наведени став исказан у Објашњавајућем меморандуму Управног одбора за људска права (CDDH) који је донет поводом Препоруке CM/Rec(2010)5 Комитета министара Савета Европе: „1-2. (...) „Злочини из мржње“ и други „инциденти мотивисани мржњом“ су веома узнемирујући за жртве и заједницу којој припадају и утолико је више упадљиво, јер је са становишта жртве најважније то што је такав злочин претрпљен због непроменљивог фундаменталног аспекта његовог идентитета.“ Међутим у наставку овог става стоји и следеће: „Препознајући штету учињену жртвама, оне тим људима и њиховој заједници дају сигурност да ће бити заштићени од стране система кривичног правосуђа.“ Поред тога, у делу II. Коментари – Општа разматрања истакнуто је: „Државе чланице треба да обезбеде да жртве имају ефикасан приступ правним лековима пред националним властима, чак и ако је кршење извршено од стране лица која делују у службеном својству. Такви правни лекови треба да буду делотворни, пропорционални и одвраћајући, укључујући, када је то потребно, додељивање адекватне одштете жртвама дискриминације.“

Уместо да процени да ли је утврђеном повредом права дошло до нематеријалне штете за подносиоца уставне жалбе, те на основу тога процени вид правичне сатисфакције, Уставни суд је одлучио да одлуку објави у Службеном гласнику Републике Србије „имајући у виду широки значај који ова одлука има за заштиту Уставом зајемчених права и слобода“ (тачка 7).

Не спорећи широки значај ове одлуке за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, како је исказано у тачки 7. одлуке, придодаћу да сматрам да усвајајућа одлука заправо најшири значај има за LGBT заједницу. Ипак, остајем при ставу да је подносилац ускраћен за финални став Уставног суда да ли му је услед повреде права нанета извесна нематеријална штета, односно да ли се сматра да је повреда права таквог карактера да само утврђење повреде права обезбеђује правичну сатисфакцију. Остављајући ову одлуку без заокруженог значаја за подносиоца лично, а самим тим и за заједницу којој припада, суштински се остало у домену „папирне диско кугле“.

\*  
\* \*

Напред наведено доказ је поступања у супротности са принципом судске доследности, као једним од основних принципа поступања судова. Речником људских права, у супротности је са принципом правне сигурности. Речником филозофије права у супротности је са процедуралном правдом, као аспектом правне правде. Подносилац уставне жалбе има право да се о свим његовим захтевима суд изјасни, а суд има обавезу да се изјасни о захтеву одржавајући конзистентност одлучивања.

И коначно да до краја искажем сопствени став у потрази за правичношћу - *Iudex aequitatem semper spectare debet*.

Подносилац јасно исказује да је приликом напада поред телесних повреда, доживео осећање страха, туге, несигурности и понижења. Уставни суд то узима у обзир и „указује да у околностима конкретног случаја, за оцену питања примењивости члана 25. Устава, није од одлучујућег значаја тежина физичких повреда које је подносилац претрпео, већ да су од пресудног значаја психолошке последице и осећај понижења и несигурности који по редовном току ствари наступају као последица такве врсте напада, а што подразумева и повреду подносиоачевог људског достојанства“. Речима Европског суда, за потпадање под забрану мучења „Може бити довољно да је жртва понижена у сопственим очима, чак и ако не у очима других.“ (*Genderdoc-M and M.D. ĩройиив Молдавије*, став 38.)

Поред навода у односу на примарни догађај, подносилац у уставној жалби истиче да је „пропуштањем да спроведе поступак против осумњиченог Прво основно јавно тужилаштво у Београду повредило право подносиатеља на заштиту његовог психичког и физичког интегритета прописану чланом 25. Устава Републике Србије“, настављајући „овај орган је учинио и дискриминацију према подносиатељу, не узимајући у обзир мотив за извршење кривичног дела према њему“.

Дакле, поред тога што је претрпео штету приликом самог напада када су му повређени физички и психички интегритет, претрпео је штету и тиме што није добио заштиту његовог физичког и психичког интегритета услед неделотворне истраге, а што коначно доводи до повреде права на забрану мучења и забрану дискриминације радњама државног органа.

По мом схватању усвајајућа одлука Уставног суда, пошто је базирана на тврдњама онога ко од Уставног суда тражи заштиту, морала је да буде праћена новчаном накнадом нематеријалне штете. Тиме би се и коначно потврдио пуни значај и ефекат повреда које је подносилац претрпео и обезбедила *divina vitae*.

др Тијана Шурлан,  
судија Уставног суда

Нису повређена права на живот и на неповредивост  
физичког и психичког интегритета,  
из чл. 24. и 25. Устава  
(предистражни поступак)

Остваривање права на живот и неповредивост физичког и психичког интегритета у предистражном поступку, по поднетој кривичној пријави против више окривљених, пред Тужилаштвом за ратне злочине; делотворна истрага, процесни аспект права из члана 24. Устава; могућност непосредне примене међународног права на конкретан случај

Подносиоци уставне жалбе оспорили су радње Тужилаштва за ратне злочине у предмету Кт. 6/17, у коме је донето оспорено решење Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/18 од 20. априла 2018. године, сматрајући да им је повређен процесноправни аспект права оштећених на делотворну и ефикасну истрагу.

Имајући у виду чињеницу да се у конкретном случају против окривљених водио предистражни поступак чији је основни задатак да јавном тужиоцу пружи материјал којим ће или поткрепити сумњу да су осумњичени извршили кривична дела која се гоне по службеној дужности (и тако испунити један од услова за отварање истраге), или ће одбацили кривичну пријаву, Уставни суд сматра да је обавеза државног органа – јавног тужилаштва била да у оквиру предистражног поступка делотворно истражи околности под којима се догађај одиграо и да прикупи потребне доказе и податке о учешћу осумњичених у критичном догађају. Тиме што је у конкретном случају у односу на конкретне окривљене вођен предистражни поступак испуњена је обавеза државе да спроведе независну и делотворну истрагу, када се ради о лишењу живота, што произлази како из Уставом зајемченог права на живот, те на њему утемељеној пракси самог Уставног суда, тако и из ставова Европског суда за људска права. Стога позитивну обавезу државе у заштити права садржаног у члану 24. Устава, а која подразумева брзо и ефикасно испитивање предмета конкретног случаја, без непотребног одлагања, треба ценити у оквиру процесноправног аспекта права на живот у односу на радње Тужилаштва за ратне злочине у овом предмету.

Испитујући постојање Уставом и Законом о Уставном суду утврђених претпоставки за одлучивање о овој уставној жалби у односу на истакнуту повреду права на живот из члана 24. Устава и права на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава, Суд је нашао да је најпре потребно испитати постојање три претпоставке за одлучивање по овој уставној жалби, и то: да ли је уставна жалба допуштена *ratione personae*, да ли је допуштена *ratione temporis* и да ли је благовремена, и утврдио да су те претпоставке испуњене.

Испитујући допуштеност уставне жалбе *ratione personae*, Уставни суд је пошао од гаранција које Устав предвиђа у члану 24. и констатовао да Устав јемчи да је људски живот неприкосновен, право на живот је апсолутно право и основно људско право зајемчено Уставом, а како је чланом

18. став 3. Устава 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, Уставни суд је, следећи праксу Европског суда за људска права који је представке родника лица која су лишена живота разматрао с аспекта права на живот из члана 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер није спроведена делотворна и ефикасна истрага у вези са смрћу тих лица, у конкретној ситуацији закључио да је уставна жалба допуштена *ratione personae*.

Разматрајући допуштеност уставне жалбе *ratione temporis*, Уставни суд подсећа да је Устав Републике Србије, који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту људских права и слобода, ступио на снагу 8. новембра 2006. године, из чега произлази да се уставном жалбом могу оспоравати само појединачни акти државних органа и организација које имају јавна овлашћења који су донети, односно радње које су предузете након ступања на снагу Устава. Међутим, како процесна обавеза надлежних органа из члана 24. Устава да се спроведе истрага, представља посебну и независну дужност, која обавезује чак и када је до смрти дошло пре ступања на снагу Устава, Суд је оценио да када је до смрти дошло пре ступања на снагу Устава оне процесне радње или пропусти који су се десили после 8. новембра 2006. године могу потпадати под временску надлежност Суда, те како се критични догађај одиграо током јула и августа 1995. године, кривична пријава поднета је 14. јула 2017. године и предистражни поступак се спроводио након ступања Устава на правну снагу, уставна жалба спојива је *ratione temporis* са Уставом.

Оцењујући благовременост уставне жалбе, Уставни суд је имао у виду да је у конкретном случају истакнута повреда права на живот, која се у свом процесно-правном аспекту исказује као обавеза државе да поступа темељно, независно и стварно, приликом истраге сумњивих смртних случајева, да се овај аспект права на живот не може заштити ни у једном другом поступку осим у поступку пред Уставним судом, те да је решење Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/19 донето 20. априла 2017. године, којим су исцрпљена правна средства подносилаца уставне жалбе која су им стајала на располагању на основу Законика о кривичном поступку, а уставна жалба изјављена 18. маја 2017. године, у оквиру рока од 30 дана предвиђеног чланом 84. став 1. Закона о Уставном суду, па је оценио да је уставна жалба благовремена.

С обзиром на све што је затим утврдио у поступку одлучивања о уставној жалби, Суд је нашао да су поступајућа тужилаштва, након прибављања неопходне документације и увидом у документацију достављену уз кривичну пријаву од стране подносилаца уставне жалбе, правилно утврдила, образложивши на уставноправно прихватљив начин, зашто у конкретном случају у радњама осумњичених нема елемената кривичног дела геноцид у помагању из члана 141. у вези члана 24. КЗ СРЈ, те да је поступак против

више осумњичених био темељан, хитан и делотворан и да није дошло до повреде процесног аспекта права из члана 24. Устава, па ни повреде права из члана 25. Устава.

У вези са позивањем на примену међународног права, Уставни суд истиче да непосредна примена међународног права за ово кривично дело не би била могућа, јер злочин против човечности у помагању у време описаних догађања јула/августа 1995. године законом није било прописан као кривично дело, а није могућа ни примена међународног обичајног права, јер не само што обичаји, с обзиром на дејство начела законитости (његов *lex scripta* елемент), нису извор кривичног права, већ се обичајима никада не прописује и казна/кривична санкција (*nullum poena sine lege*). Из истих разлога није могућа, када је реч о српском кривичноправном систему, ни непосредна примена општеприхваћених правила међународног права у погледу „креирања“ међународних инкриминација, које нису биле у време извршења дела прописане законом.

У вези са осталим наводима подносилаца, Уставни суд сматра да су поступајућа јавна тужилаштва поступила на уставноправно прихватљив и утемељен начин кад су утврдила да злочин против човечности у помагању у време критичних догађаја није био прописан као кривично дело, нити је за њега била прописана санкција у Кривичном закону Савезне Републике Југославије, а тај се закон примењивао као најблажи закон у конкретном случају. Такође, институт командне одговорности у Републици Србији може се применити тек од ступања на снагу важећег Кривичног законика, 1. јануара 2006. године, а чија је ретроактивна примена забрањена у складу са начелом законитости, које је зајемчено чланом 34. став 1. Устава, као и самим Кривичним закоником – чланом 1, с тим што је командна одговорност имплементирана Кривичним закоником као посебно кривично дело неспречавање вршења кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом из члана 384. овог законика. Тако су поступиле и друге државе, као на пример, Немачка у свом Међународном казненом законнику, када је прописала у § 4 кривично дело одговорности војног заповедника и других претпостављених.

Стога је Уставни суд је утврдио да подносиоцима уставне жалбе нису повређена права на живот и на неповредивост физичког и психичког интегритета из чл. 24. и 25. Устава, те је уставну жалбу одбио као неосновану.

Ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости и људских права и основних слобода, сагласно члану 49. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. А. и А. М. изјављена против радњи Тужилаштва за ратне злочине у предмету Кт. 6/17.

## О б р а з л о ж е њ е

1. М. А. из Осмаче код Сребренице, Република Српска, Босна и Херцеговина, и А. М. из Сребренице, Република Српска, Босна и Херцеговина, поднели су Уставном суду, 18. маја 2018. године, преко пуномоћника М. П, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/18 од 20. априла 2018. године, због повреде права из чл. 24, 25. и 32. Устава Републике Србије, као и због повреде права из чл. 2. и 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Како се права гарантована означеним одредбама наведене Европске конвенције садржински не разликују од права зајемчених Уставом, то Уставни суд постојање њихове повреде цени у односу на одговарајуће одредбе Устава.

Подносиоци уставне жалбе, суштински, оспоравају радње Тужилаштва за ратне злочине у предмету Кт. 6/17, а у ком предмету је донет оспорени акт.

У уставној жалби је, између осталог, наведено:

- да је оштећенима, овде подносиоцима уставне жалбе, повређено право на образложено судску одлуку, као и право на једнакост оружја;

- да се „Републичко јавно тужилаштво не осврће ни на један међународни документ на који су подносиоци указали, нити на пресуде Европског суда за људска права, па ни на сопствену праксу“;

- да је подносиоцима повређено право на делотворну истрагу у вези са чл. 24. и 25. Устава, јер Тужилаштво за ратне злочине није саслушало оштећене који су предложени као сведоци приликом подношења кривичне пријаве, нити су прибављену писани докази предложени у кривичној пријави;

- да „Тужилаштво за ратне злочине није предузело ништа из њихове надлежности да би се могло рећи да је истрага у конкретном случају спроведена на начин који може довести до идентификације и кажњавања одговорних, а како би задовољио стандард делотворности“;

- да се „последица оваквог приступа државних органа манифестује у чињеници да 1) оштећени нису добили прилику да уопште изнесу своја сазнања 2) да Тужилаштво за ратне злочине није прибављало ни друге доказе на основу којих би могло да утврди да неко кривично дело не постоји 3) да Тужилаштво за ратне злочине није дало никакво образложење на основу чега је закључило да нема елемената ниједног кривичног дела 4) да Тужилаштво за ратне злочине није образложило на основу чега је закључило да нема доказа за основе сумње да је извршено кривично дело, у ситуацији када чак ни оштећене није позвало како би узело њихове изјаве, што је више него довољно да се утврди повреда права на делотворну истрагу“;

- да је „услед произвољног и незаконитог става поступајућих тужилаштва да кривично дело злочин против човечности у време 1995. године није ни постојало у домаћем законодавству, изостала (је) делотворна истрага која би текла у правцу извођења доказа и утврђивања чињеница везаних за то кривично дело“.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права, да поништи оспорени акт и наложи Републичком јавном

тужилаштву да понови поступак у предмету Ктпо. 41/18 и да им досуди накнаду нематеријалне штете, а тражени су и трошкови поступка.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Кт. 6/17 Тужилаштва за ратне злочине, између осталог, утврдио:

Ф. х. је 14. јула 2017. године поднео кривичну пријаву Тужилаштву за ратне злочине против више лица због кривичног дела геноцид, односно кривичног дела злочин против човечности. Уз кривичну пријаву је достављен диск насловљен као „прилози кп. пријава – депортација избеглица из Сребренице“.

У кривичној пријави је, између осталог, наведено да су „23. јула 1995. године у 13 часова, НН припадници ОУП Бајина Башта ухватили осам Бошњака, у различитим групама, који су након пада Сребренице преко Дрине пребегли у Србију и затим их предали станици милиције за контролу државне границе Бајина Башта и то Х.И, Х.И, Ф.И, А. М.“ (овде другог подносиоца уставне жалбе), „Х.М, Х.М, С.С. и Х.Д. Од ухваћених мушкараца су узимане изјаве у станици милиције Бајина Башта. Сви заробљени мушкарци су тучени и злостављани у станици полиције у Бајиној Башти. Истог дана у 14 часова, другоосумњичени Ш. је, у просторијама станице милиције за контролу државне границе Бајина Башта, П.М. из полицијске станице за контролу преласка границе Братунац предао шест ухваћених Бошњака и то Х.И, Х.И, Ф.И, А. М.“ (другог подносиоца уставне жалбе), „Х.М. и Х.М. У договору са НН припадницима центра ресора државне безбедности Ужице, другоосумњичени Ш. их је предао НН припадницима полицијске станице за контролу преласка границе Братунац на граничном прелазу Љубовија.“ У дневнику војне полиције Братунац, у уносу за 23/24. јул 1995. године, наводи се да је „у току дана доведено шест муслимана који се налазе у притвору“. Истог дана полицијска станица за контролу преласка границе Братунац предала је шесторицу Бошњака НН припадницима 1. братуначке лаке пешадијске бригаде Војске Републике Српске, о чему је сачињена службена белешка, „31. јула 1995. године НН припадници ОУП Бајина Башта ухватили су Бошњака који је на територију СРЈ пребегла из Сребренице и затим га предали станици милиције за контролу државне границе Бајина Башта и то А. А, рођеног 19. јануара 1954. године у месту Осмаче, општина Сребреница, са пребивалиштем у Сребреници. Истог дана око 14 часова другоосумњичени Ш. је на ширем подручју граничног

прелаза Љубовија (Република Србија) предао А. А, седмоосумњиченом Р. из станице полиције Братунац, о чему је сачињен записник о примопредаји. Касније истог дана, седмоосумњичени Р. предао је А. деветоосумњиченом М.Ј. из братуначке бригаде ВРС, о чему је сачињена потврда и службена белешка. Након предаје братуначкој бригади ВРС А. А. се губи сваки траг, те се и данас води као нестала особа (МКЦК број: BAZ-913190-01)<sup>4</sup>.

Такође, у кривичној пријави је предложено да се у својству осумњиченог саслушају пријављени Р.Ш, В.Р, М.Ј, М.Н, М.П, Б.П. и Ј.С. Предложено је да се испита и сведок Р.Н, да се у својству осумњиченог позове и испита начелник Секретаријата унутрашњих послова надлежног за полицијску станицу за контролу преласка државне границе Љубовија, да се у својству сведока – оштећеног испитају М. А. и А. М. (подносиоци уставне жалбе), Х.И, Х.И, Ф.И, Х.М. и Х.М, те да се прибаве записници о предаји лица одељења унутрашњих послова Бајина Башта станици милиције за контролу државне границе бројеви 28-240/95 и 28/241/95.

Тужилаштво за ратне злочине поднело је захтев за прикупљање потребних обавештења Кт. 6/17 од 28. јула 2017. године Министарству унутрашњих послова – Служба за откривање ратних злочина.

Министарство унутрашњих послова – Служба за откривање ратних злочина је 23. новембра 2017. године доставила извештај бр. 03/2/8/1/1 бр. 230-2343/17-1, уз обимну документацију; у извештају је, између осталог, наведено да „извршеним проверама кроз евиденције ове Службе које се воде у електронском облику утврђено је да је дана 12. фебруара 2002. године Савезном министарству правде Савезне Републике Југославије од стране Тужилаштва Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, са седиштем у Хагу, упућен захтев бр. INV/t/9109/GB/TL/KP/T06mm 159 у којем се тражи помоћ у прибављању свих полицијских, судских или других записника или досијеа о свим мушкарцима из Босне и Херцеговине који су били затворени у полицијској станици у Бајиној Башти у јулу 1995. године, а посебно за следећа лица: Ф.И, Х.И, Х.И, С.С, В.С. и НН А. С тим у вези Министарство унутрашњих послова Републике Србије је дана 16. јануара 2003. године одговорило на наведени захтев и Савезном министарству правде СРЈ проследило извештај са целокупном документацијом са којом је располагало Министарство унутрашњих послова Републике Србије у вези наведених лица као и других лица која нису била на списку а који су током јула 1995. године на подручју Бајине Баште приведена, а затим депортована из СР Југославије због илегалног преласка границе. С обзиром да се ради о истим догађајима из јула месеца 1995. године поводом којег је и Тужилаштво за ратне злочине дана 28. јула 2017. године упутило захтев за прикупљање потребних обавештења у прилогу овог извештаја достављамо вам следећу документацију (следи списак документације)<sup>5</sup>.

Решењем Тужилаштва за ратне злочине Кт. 6/17 од 22. марта 2018. године одбачена је кривична пријава Ф. х. поднета против више лица, због кривичног дела геноцид из члана 141. у вези члана 24. Кривичног закона Савезне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“, бр. 44/76, 36/77



– испр, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90- испр. и 54/90 и „Службени лист СРЈ“ бр. 35/92, 16/93, 31/93, 37/93, 41/93, 50/93, 24/94 и 61/01) и кривичног дела злочин против човечности у помагању, из разлога што нема основа сумње да су извршена наведена или нека друга кривична дела из надлежности Тужилаштва за ратне злочине која се гоне по службеној дужности. У образложењу решења је, између осталог, наведено да „правно ценећи чињенично стање, сматрам да у радњама пријављених С.П, Р.Ш, Р.К, З.С, М.Ј, М.Т, В.Р, Д.В, М.Ј, М.П, М.П, М.Н, М.П, Б.П, Ј.С, као ни у радњама НН начелника СУП-а надлежног за контролу преласка државне границе у Полицијској станици Љубовија, НН припадника МУП-а у Лозници, НН припадника центра Државне безбедности у Ужицу и НН припадника ОУП-а Љубовија нема елемената кривичног дела геноцид у помагању из члана 141. у вези члана 24. КЗ СРЈ, са разлога што нема доказа да је постојала намера код пријављених НН лица, да потпуно или делимично униште (лише живота) сва лица Бошњачке националности из Сребренице, како се то неосновано тврди у кривичној пријави..., што се тиче кривичног дела злочин против човечности у помагању, указујем да ово кривично дело у време описаних догађања 1995. године није било прописано као кривично дело, нити је за њега била прописана санкција у Кривичном закону Савезне Републике Југославије, који закон се има применити као најблажи закон у конкретном примеру. Злочин против човечности, као кривично дело са прописаном санкцијом предвиђен је Кривичним закоником Републике Србије тек 2005. године, који Законик је ступио на снагу 1. јануара 2006. године, без ретро-активне примене. Такође, указујем и да непосредна примена међународног права за ово кривично дело не би била могућа, јер нема законом прописане кривичне санкције и била би супротна члану 3. који у законитости у одређивању кривичних дела и прописивању кривичних санкција изричито прописује да „никоме не може бити изречена казна или друга кривична санкција за дело које, пре него што је учињено, није законом било одређено као кривично дело и за које није била законом прописана казна... При оваквој правној оцени чињеничног стања, имао сам у виду да Република Србија, па ни Савезна Република Југославија, нису биле у оружаном сукобу са Босном и Херцеговином, нити се у времену описаних догађања водио оружани сукоб на територији СРЈ односно Републике Србије“.

Оспореним решењем Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/18 од 20. априла 2018. године одбијен приговор адвоката М. К, пуномоћника оштећених, поднет против решења Тужилаштва за ратне злочине Кт. 6/17 од 22. марта 2018. године.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се позивају подносиоци у уставној жалби, утврђено је: да је људски живот неприкосновен (члан 24. став 1.); да је физички и психички интегритет неповредив, да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка (члан 25.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљени суд правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи

о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (члан 32. став 1.).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13) 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 закон, на основу законито и правично спроведеног поступка (члан 1. став 1.); да је кривични поступак покренут доношењем наредбе о спровођењу истраге (члан 296.) (члан 7. став 1. тачка 1)); да је основно право и основна дужност јавног тужиоца гоњење учинилаца кривичних дела (члан 43. став 1.); да државни и други органи, правна и физичка лица пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештена или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом (члан 280. став 1.); да се кривична пријава подноси надлежном јавном тужиоцу, писмено или усмено или другим средством (члан 281. став 1.); да ће јавни тужилац решењем одбацити кривичну пријаву ако из саме пријаве проистиче да пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности, ако је наступила застарелост или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење, ако не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности (члан 284. став 1.).

Одредбама Кривичног закона Савезне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“, бр. 44/76, 36/77 – испр, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90- испр. и 54/90 и „Службени лист СРЈ“ бр. 35/92, 16/93, 31/93, 37/93, 41/93, 50/93, 24/94 и 61/01) било је прописано: да ко другоме са умишљајем помогне у извршењу кривичног дела казниће се као да га је сам учинио, а може се и блаже казнити (члан 24. став 1.); да се кривично дело може извршити чињењем или нечињењем, да кривично дело може бити извршено нечињењем само кад је учинилац пропустио чињење које је био дужан да изврши (члан 30. ст. 1. и 2.); да ко у намери да потпуно или делимично уништи неку националну, етничку, расну или верску групу нареди да се врше убиства или тешке повреде тела или тешко нарушавање физичког или душевног здравља чланова групе или принудно расељавање становништва, или да се група стави у такве животне услове који доводе до потпуног или делимичног истребљења групе, или да се примене мере којима се спречава рађање између припадника групе, или да се врши принудно пресељавање деце у другу групу, или ко у истој намери изврши неко од наведених дела, казниће се затвором најмање пет година или затвором од четрдесет година (члан 141.).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) прописано је: да никоме не може бити изречена казна или друга кривична санкција за дело које пре него што је учињено законом није било одређено као кривично дело, нити му се може изрећи казна или друга кривична санкција која законом није била прописана пре него што је кривично дело учињено (члан 1.); да овај законик ступа на снагу 1. јануара 2006. године (члан 432.).

5.1. Подносиоци уставне жалбе оспоравају радње Тужилаштва за ратне злочине у предмету Кт. 6/17 а у ком предмету је донето решење Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/18 од 20. априла 2018. године.

Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је повређен процесноправни аспект права оштећених на делотворну и ефикасну истрагу. Наведено образлажу следећим тврдњама:

1) да није испитан нико од оштећених који су предложени у кривичној пријави као сведоци;

2) да Тужилаштво за ратне злочине није саслушало осумњичене, нити је прибавило друге писане доказе који су предложени у кривичној пријави;

3) да Тужилаштво за ратне злочине није предузело ништа из своје надлежности како би спровело истрагу на начин који може довести до идентификације и кажњавања одговорних;

4) да исто тужилаштво није дало никакво образложење зашто сматра да у конкретном случају нема елемената ниједног кривичног дела;

5) да је произвољан и незаконит став истог тужилаштва да кривично дело злочин против човечности није постојало у домаћем законодавству 1995. године.

Уставни суд је наводе подносилаца М. А. и А. М. о повреди права из чл. 24, 25. и 32. Устава ценио у светлу повреде права на живот из члана 24. Устава, као и права на неповредивост физичког и психичког интегритета и забрану мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања из члана 25. Устава.

5.2. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да иако Устав не гарантује право да ће се кривични поступак против трећих лица водити, те да се према устаљеној пракси Уставног суда, гаранције права на правично суђење из члана 32. Устава могу признати оштећеном, по правилу, само ако је у кривичном поступку поставио имовинскоправни захтев, Суд напомиње да је у конкретном случају од одлучујућег значаја чињеница да је реч о поступку који се води у вези са повредом права на живот које је зајемчено чланом 24. Устава.

Према ставу Европског суда за људска права, право на живот спада у „тврдо језгро“ људских права која се јемче сваком лицу, у свим околностима и на свим местима и не може да буде предмет било каквог ограничења или дерогирања. Реч је о једном од права које утемељује слободу и чије постојање подразумева позитивну обавезу државе да предузме све потребне мере како би се заштитио живот лица које је под њеном надлежношћу (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *L.C.V. ирoйив Уједињеној Краљевствa*, број 14/1997/798/1001, од 9. јуна 1998. године, извештај 1998-III, став 36.). Ова позитивна обавеза државе обухвата материјалноправни и процесноправни аспект.

Са материјалноправног аспекта, позитивна обавеза државе подразумева предузимање свих неопходних мера како до насилне смрти не би дошло, а то претпоставља успостављање правног оквира који треба да пружи ефикасну заштиту од претњи усмерених на право на живот (видети, *mutatis*



истраживачки карактер у кривичноправном смислу, у пракси чак и знатно више, него формална истрага. Ово је тако и стога што се предистражни поступак води на нивоу постојања основа сумње, а то је исти процесно релевантан степен сумње који је потребан и за вођење формалне истраге, која започиње формалном наредбом јавног тужиоца, било у погледу непознатог учиниоца, било када се ради о истрази усмереној против познатог осумњиченог. Тако је и зато што предистражним поступком формално руководи јавни тужилац, уз могућност да у тој фази на адекватан начин користи полицију за прикупљање релевантних информација, а јавни тужилац такође води и формалну истрагу. Поред тога, предистражни поступак се исто као и истрага, може водити само у погледу кривичних дела за која се кривично гоњење предузима по службеној дужности.

Дакле, тиме што је у конкретном случају у односу на конкретне окривљене вођен предистражни поступак, у потпуности је испуњена обавеза државе да спроведе независну и делотворну истрагу, када се ради о лишењу живота, што произлази како из Уставом зајемченог права на живот, те на њему утемељеној пракси самог Уставног суда, тако и из претходно објашњених ставова Европског суда за људска права.

С обзиром на наведено, Уставни суд је оценио да позитивну обавезу државе у заштити права садржаног у члану 24. Устава, а која подразумева брзо и ефикасно испитивање предмета конкретног случаја, без непотребног одлагања, треба ценити у оквиру процесноправног аспекта права на живот у односу на радње Тужилаштва за ратне злочине у предмету Кт. 6/17.

5.3. Испитујући постојање Уставом и Законом о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15) утврђених претпоставки за одлучивање о овој уставној жалби у односу на истакнуту повреду права на живот из члана 24. Устава и права на неповредивост физичког и психичког интегритета из члана 25. Устава, а полазећи од одредбе члана 170. Устава и члана 82. Закона о Уставном суду, као и од досадашње праксе Уставног суда и правних ставова у поступању по уставним жалбама који су усвојени на седницама Суда од 30. октобра 2008. и 2. априла 2009. године, Суд налази да је потребно испитати постојање три претпоставке за одлучивање по овој уставној жалби, и то: А) да ли је уставна жалба допуштена *ratione personae*; Б) да ли је уставна жалба допуштена *ratione temporis*; и В) да ли је уставна жалба благовремена.

А) Испитујући постојање прве претпоставке, односно допуштености уставне жалбе *ratione personae*, Уставни суд је пошао од гаранција које Устав предвиђа у одредби члана 24. и констатовао да Устав јемчи да је људски живот неприкосновен. Право на живот је апсолутно право и основно је људско право зајемчено Уставом. По оцени Уставног суда, ово право подразумева, поред осталог, позитивну обавезу државе да предузме све потребне мере како би се заштитили животи лица која су под њеном надлежношћу (видети пресуде Европског суда за људска права у предметима: *L.C.V. йроїив Уједињеној Краљевствва*, број представке 14/1997/798/1001, од 9. јуна 1998. године, Извештај 1998-III, став 36; *Guerra и груїи йроїив Иїиалије*, број

представке 116/1996/735/932, од 19. фебруара 1998. године, Извештај 1998-I; *Votta йроийив Италије*, број представке 21439/93, од 24. фебруара 1998. године, Извештај 1998-I).

Такође, Уставни суд истиче да постоји изграђена пракса Европског суда за људска права који је представке сродника лица која су лишена живота разматрао с аспекта права на живот из члана 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер није спроведена делотворна и ефикасна истрага у вези са смрћу тих лица (видети, поред осталих, пресуде: *Шилих йроийив Словеније*, број представке 71463/01, од 9. априла 2009. године; *Akdeniz и друји йроийив Турске*, представке бр. 41139/15 и 41146/15, од 31. маја 2001; *Mc Kerr йроийив Уједињеној Краљевстви*, број представке 28883/95, од 4. маја 2001. године). Имајући у виду да је одредбом члана 18. став 3. Устава 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, Уставни суд је, следећи наведену праксу у конкретной ситуацији, закључио да је уставна жалба допуштена *ratione personae*.

Овде, Уставни суд указује да је у кривичној пријави наведено да је А. М. тучен и злостављан у станици полиције у Бајиној Башти, а да је отац подносиоца М. А. – А. А. након предаје Братуначкој бригади ВРС нестало, те да се и дан данас води као нестала особа (Међународни комитет Црвеног крста БА3-913190-01). Дакле, А. А, како то произлази из целокупне документације, није чак ни лице које је проглашено за умрло упркос чињеници да је нестало лице.

Међутим, Уставни суд констатује да је кривична пријава у конкретном случају поднета и из разлога што су поједина лица изгубила живот у вези са предметним догађајем, те да је окривљенима стављено на терет кривично дело геноцид у помагању, односно кривично дело злочин против човечности у помагању. Наведена кривична дела спадају у изузетно тешка кривична дела, ради се о најтежим међународним кривичним делима. Такође, Уставни суд нарочито напомиње да се приликом опредељивања кроз које право ће да цени наводе уставне жалбе руководио тиме да су стандарди заштите права на живот неспорно строжији него стандарди заштите права из члана 25. Устава, не умањујући значај права на неповредивост физичког и психичког интегритета. Уставни суд је имао у виду и шири значај самог уставног предмета за остваривање и заштиту људских права и слобода.

Б) Разматрајући питање допуштености уставне жалбе *ratione temporis*, Уставни суд подсећа да је Устав Републике Србије, који установљава уставну жалбу као правно средство за заштиту људских права и слобода, ступио на снагу 8. новембра 2006. године, из чега произлази да се уставном жалбом могу оспоравати само појединачни акти државних органа и организација које имају јавна овлашћења који су донети, односно радње које су предузете након ступања на снагу Устава.

Међутим, Уставни суд указује да процесна обавеза надлежних органа из члана 24. Устава да се спроведе истрага, представља посебну и независну

дужност, која обавезује чак и када је до смрти дошло пре ступања на снагу Устава. Упркос наведеном, имајући у виду начело правне сигурности, временска надлежност Уставног суда није бесконачна, тј. временски потпуно нелимитирана. Стога је Уставни суд оценио да, када је до смрти дошло пре ступања на снагу Устава, само оне процесне радње или пропусти који су се десили после 8. новембра 2006. године могу потпадати под временску надлежност Суда. Такође, између смрти и ступања на снагу Устава мора постојати стварна веза да би процесна обавеза имала ефекат, односно да је значајан део процесних корака који се захтевају овом одредбом обављен, или би требало да буде обављен после ступања на снагу Устава. Суд такође истиче да се могу појавити околности које доводе у сумњу делотворност прводитне истраге (пре ступања на снагу Устава), а могу настати и обавезе да се тежи наставку истраге.

Имајући у виду да се критични догађај одиграо током јула и августа 1995. године, да је кривична пријава поднета 14. јула 2017. године, те да се предистражни поступак спроводио након ступања Устава на правну снагу, Уставни суд је оценио да је уставна жалба подносилаца спојива *ratione temporis* са Уставом. Овакав став Уставног суда сагласан је и са праксом Европског суда за људска права (видети, поред осталих, напред наведену пресуду *Šilih и ројив Словеније*, број представке 71463/01, од 9. априла 2009. године, ст. 159. и 161. и пресуду *Hackett и ројив Уједињеној Краљевстви*, број представке 34698/04, од 10. маја 2005. године). Уставни суд је при томе, суштински, из разлога узимања у обзир целокупног релевантног контекста, имао у виду и релевантне догађаје пре претходно наведеног датума.

В) Оцењујући питање благовремености уставне жалбе, Уставни суд је имао у виду да је у конкретном случају истакнута повреда права на живот, која се у свом процесно-правном аспекту исказује као обавеза државе да поступа темељно, независно и стварно, приликом истраге сумњивих смртних случајева, као и да се овај аспект права на живот не може заштити ни у једном другом поступку осим у поступку пред Уставним судом. Са друге стране Уставни суд напомиње да је решење Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/19 донето 20. априла 2017. године, којим решењем су исцрпљена правна средства подносилаца уставне жалбе која су им стајала на располагању на основу релевантних одредаба Законика о кривичном поступку, а да је уставна жалба изјављена 18. маја 2017. године, у оквиру рока од 30 дана предвиђеног чланом 84. став 1. Закона о Уставном суду. Дакле, Уставни суд је оценио да је уставна жалба благовремена.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд сматра да постоје Уставом и Законом о Уставном суду утврђене претпоставке за одлучивање о овој уставној жалби.

Овде Уставни суд указује да је имао у виду и ставове заузете у одлуци Европског суда за људска права у предмету *Фејзић и друји и ројив Србије*, број представке 4078/15, од 26. септембра 2017. године, ст. 63-66. и одлуци истог суда *Каменица и друји и ројив Србије*, број представке 4159/15, од 4. октобра 2016. године, став 51, о благовремености представке Европском

суду за људска права. Уставни суд препознаје да Европски суд сличне представке одбацује, али је у конкретном случају Уставни суд ишао корак даље, те је приступио анализи постојања темељне, хитне и делотворне истраге.

5.4. Полазећи од навода и разлога уставне жалбе, као и утврђеног чињеничног стања, Уставни суд указује на следеће:

Обавеза заштите живота према члану 24. Устава, тумачена према члану 19. Устава да „јемства неутуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права“, упућује на то да се у овом случају имају применити ставови Европског суда за људска права изражени у одлуци *Младеновић њројив Србије*, представка број 1099/08, од 22. маја 2012. године, а према којима: обавеза заштите живота према члану 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода захтева постојање неке врсте делотворне званичне истраге када су појединци убијени услед сумње у употребу силе, било од стране државних службеника или од стране приватних лица (видети, на пример, пресуду Европског суда за људска права *Бранко Томашић и друји њројив Хрвајтске*, представка број 46598/06, од 15. јануара 2009. године, став 62.); та истрага мора бити делотворна у смислу да може довести до идентификације и кажњавања одговорних (видети *Оџур њројив Турске*, представка број 21549/93, 1999-III, став 88.); то није обавеза циља већ обавеза средстава, што значи да су надлежни државни органи у обавези да предузму све разумне мере које су им на располагању како би обезбедили доказе у вези са тим догађајем, укључујући, пред осталог, и узрок смрти; сваки недостатак у „истрази“ који подрива њену способност да се кроз њу утврди узрок смрти или одговорна особа, може представљати ризик да наведени стандард неће бити задовољен (видети, поред осталих, одлуку *Вазоркина њројив Русије*, представка број 69481/01, од 27. јула 2006. године, став 118.); постоји имплицитни захтев за хитношћу и разумном експедитивношћу (видети *Јаша њројив Турске*, представка број 63/1997/847/1054, од 2. септембра 1998. године, Извештај 1998-VI, ст. 102-04 и *Махмут Каја њројив Турске*, представка број 22535/93, од 28. марта 2000. године, 2000-III, ст. 106. и 107.); иако могу постојати стварне потешкоће које спречавају напредовање одређене истраге, брзо реаговање власти у ситуацијама које укључују употребу смртоносне силе могу се генерално сматрати суштинским за очување поверења јавности у владавину права и спречавање сваке појаве завере или толерисања незаконитих радњи (видети одлуку *Јуларић њројив Хрвајтске*, представка број 20106/06, од 10. јануара 2011. године, став 43.); из истих разлога мора постојати довољан елемент јавне контроле истраге или њених резултата како би се осигурала одговорност за полагање рачуна и у пракси и у теорији и степен јавне контроле који се тражи може бити различит од предмета до предмета, а блиски рођаци жртве морају учествовати у поступку у свим предметима у мери која је потребна како би се чували њихови легитимни интереси (видети *Шанагхан њројив Уједињеној Краљевстива*, представка број 37715/97, одлука од 4. маја 2001. године, ст. 91. и 92.)



Уставни суд указује да је Ф. х. 14. јула 2017. године поднео кривичну пријаву против више окривљених. Тужилаштво за ратне злочине се дописом Кт. 6/17 од 28. јула 2017. године обратило Министарству унутрашњих послова – Служба за откривање ратних злочина како би прикупило потребна обавештења. На основу тог захтева, Служба за откривање ратних злочина је 1. децембра 2017. године доставила адекватну писану документацију. Исто тужилаштво је 22. марта 2018. године донело решење о одбачају кривичне пријаве Кт. 6/17, које је потврђено решењем Републичког јавног тужилаштва Ктпо. 41/18 од 20. априла 2018. године. Дакле, целокупан предистражни поступак је трајао девет месеци. У том поступку се настоји да се открије кривично дело, да се прикупе и обезбеде трагови и предмети који могу да послуже као доказ, да се пронађе учинилац кривичног дела и спречи да се он сакрије или побегне. Циљ тог поступка је и да се омогући покретање формалне кривичне истраге за кривична дела за која се гоњење предузима по службеној дужности, уколико за то има основа, али наравно, само када се ради о кривичним делима у погледу којих се не води скраћени поступак, јер тада формалне истраге ни нема. Циљ предистражног поступка може бити и подношење непосредне оптужнице, онда када за то постоје Законом о кривичном поступку прописан услови, те стога, као што је у претходном тексту већ детаљније објашњено, сам предистражни поступак свакако има одговарајући истражни карактер (чак по правилу, знатно више него формална истрага), те се може сматрати фактичким видом кривичне истраге у њеном есенцијалном смислу. Са друге стране, надлежни јавни тужилац ће решењем одбацили кривичну пријаву ако пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности, ако је наступила застарелост кривичног гоњења (што не долази у обзир када се ради о кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом), или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење или ако не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, а како је то прописано чланом 284. став 1. Законика о кривичном поступку.

Уставни суд констатује да су поступајућа тужилаштва, након прибављања неопходне документације и увидом у документацију достављену уз кривичну пријаву од стране подносилаца уставне жалбе, правилно утврдила, образложивши на уставноправно прихватљив начин зашто у конкретном случају у радњама осумњичених нема елемената кривичног дела геноцид у помагању из члана 141. у вези члана 24. КЗ СРЈ. Такође, Уставни суд напомиње и да је у решењу Тужилаштва за ратне злочине Кт. 6/17 од 22. марта 2018. године, наведено да „што се тиче кривичног дела злочин против човечности у помагању, указујем да ово кривично дело у време описаних догађања 1995. године није било прописано као кривично дело, нити је за њега била прописана санкција у Кривичном закону Савезне Републике Југославије, који закон се има применити као најблажи закон у конкретном примеру. Злочин против човечности, као кривично дело са прописаном санкцијом предвиђен је Кривичним законом Републике Србије тек 2005. године, који Законик је

ступио на снагу 1. јануара 2006. године, без ретроактивне примене. Такође, указујем и да непосредна примена међународног права за ово кривично дело не би била могућа, јер нема законом прописане кривичне санкције и била би супротна члану 3. који у законитости у одређивању кривичних дела и прописивању кривичних санкција изричито прописује да никоме не може бити изречена казна или друга кривична санкција за дело које, пре него што је учињено, није законом било одређено као кривично дело и за које није била законом прописана казна“, а које образложење прихвата и сам Уставни суд. При томе треба имати у виду да, када се анализира „истрага“ у светлу повреде права на живот, обавеза државних органа је обавеза средства, а не обавеза циља.

С обзиром на све претходно наведено, Уставни суд је утврдио да је поступак против више осумњичених био темељан, хитан и делотворан, те је оценио да није дошло до повреде процесног аспекта права из члана 24. Устава. Такође, Уставни суд примећује да, имајући у виду све напред наведено, у конкретном случају није дошло ни до повреде права из члана 25. Устава.

6. Уставни суд у вези са непосредном применом међународног права указује на пример Мађарске, а поводом одређених историјских догађаја и у контексту одлучивања Европског суда за људска права. Када је ова држава „наишла на проблем немогућности кажњавања учинилаца кривичних дела као што су лишавање живота цивила приликом демонстрација и егзекуција дисидената којима није претходио судски поступак, која су вршена од стране бившег режима“, она се, да би превазишла проблем застарелости тих кривичних дела по домаћем законодавству, односно застарелости кривичног гоњења у погледу таквих „класичних“ кривичних дела, попут убиства, одлучила да непосредно примени Женевске конвенције из 1949. године, односно обичајно међународно право које је у њима кодификовано. Одлуком Уставног суда Мађарске број 53/1993 (X.13.) утврђен је став тога суда да из одредбе параграфа 1 члана 7. Устава Мађарске, по којој правни систем Републике Мађарске генерално прихвата правила међународног права, произлази примена тих правила као дела мађарског права без посебних трансформација, те да чак Мађарска учествује у међународној заједници на темељу тих одредби, из чега произлази и да ће уставно, те уопште домаће право бити интерпретирано на такав начин да се тиме обезбеђује актуелна примена општеприхваћених правила међународног права.

Овакав став мађарског уставног суда, те одлуке кривичних судова донете на основу њега, нису наишли на потврду Европског суда за људска права (видети пресуду *Korbely үроїтїв Мађарске*, представка број 9174/02, од 19. септембра 2008. године) Подносилац представке у том случају, господин Корбели, је тврдио да је тиме што је од стране мађарских судова правноснажно осуђен за злочин против човечности, а на темељу непосредне примене Женевских конвенција, те обичајног међународног права, повређено његово право из члана 7. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно да је повређено начело законитости. Против господина Корбелиа је 14. децембра 1993. године, у Будимпешти,

покренута истрага због извршеног злочина против човечности прописаног Женевским конвенцијама, а на основу претходне одлуке Уставног суда о могућности непосредне примене међународног права. У првостепеном судском поступку пред Окружним судом у Будимпешти кривични поступак је 29. маја 1995. године обустављен, јер је суд стао на становиште да се ту ради о кривичном делу убиства и подстрекавања на убиство, а не о злочину против човечности, те да је стога наступила застарелост кривичног гоњења. Врховни суд Мађарске је, одлучујући о жалби државног тужиоца, 6. децембра 1996. године, укинуо одлуку од 29. маја 1995. године и вратио предмет на поновно суђење, те наложио да се предмет врати у стање истраге. У мају 1998. године војно веће првостепеног суда је одржало претрес, који је опет резултирао обуставом поступка, јер је суд закључио да се не ради о злочину против човечности, а да је кривично дело убиства апсолутно застарело 26. октобра 1971. године. Врховни суд Мађарске је 5. новембра 1998. године, у жалбеном поступку, у којем су саслушана и три експерта за историју, преиначио одлуку првостепеног суда, тако што је непосредно применио одредбе Женевских конвенција, закључујући да злочин против човечности не може застарити, те је оптуженог Корбелиа огласио кривим за то кривично дело. Оптужени је уложио ревизију против те одлуке, а ревизионо веће Врховног суда Мађарске је укинуло одлуку, те предмет вратио другостепеном суду. У новом поступку пред другостепеним судом, жалбено веће Врховног суда Мађарске је предмет вратило на одлучивање првостепеном суду, који је коначно, примењујући одредбе Женевских конвенција, оптуженог огласио кривим за злочин против човечности. Ту пресуду је 8. новембра 2001. године потврдио Врховни суд Мађарске и она је тако постала правноснажна. Затим је јула 2002. године одбијен захтев осуђеног за понављање кривичног поступка, а у септембру 2003. године Врховни суд Мађарске, без улажења у меритум, одбацио је ванредни правни лек. Осуђени Корбели се својом представком обратио Европском суду за људска права, који је утврдио да је правноснажном одлуком мађарског суда повређено право осуђеног, утврђено у члану 7. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – начело законитости у кривичном праву.

Коначно, Уставни суд сматра да овде није могућа ни примена међународног обичајног права, јер не само што обичаји, с обзиром на дејство начела законитости (његов *lex scripta* елемент), нису извор кривичног права, већ се, наравно, обичајима никада не прописује и казна/кривична санкција (*nullum poena sine lege*). Из истих разлога није могућа, када је реч о српском кривичноправном систему, ни непосредна примена општеприхваћених правила међународног права у погледу „креирања“ међународних инкриминација, које као такве нису биле у време извршења дела прописане законом.

Наиме, иако је у члану 16. став 2. Устава утврђено да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, тиме се, ипак, не омогућава аутоматска и априорна непосредна примена свих облика међународног права у кривичноправном систему Србије, тј. када се ради

о кривичном гоњењу/кривичном санкционисању у погледу дела, која нису била стриктно прописана као кривична дела у време извршења. Из тога што се у члану 16. став 2. Устава каже да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом, не произлази обрнуто – да општеприхваћена правила међународног права не морају бити у складу са Уставом. Наиме, овде приликом тумачења није логична примена *argumentum a contrario*, већ је ту потребно применити аналогију. Како су међународни уговори конкретнији, јаснији и прецизнији у погледу конкретне интерпретације, него општеприхваћена правила међународног права (јер се питање „општеприхваћености“, по логици ствари, увек своди и на тумачење, које може бити мање или више широко), треба сматрати да онда када уставотворац захтева да такви извори међународног права морају бити у складу са Уставом, тада уставотворац, тим пре, такав захтев имплицитно, али сасвим јасно, успоставља и у односу на општеприхваћена правила међународног права.

Поред овога, овде као посебно значајно треба имати у виду и дејство члана 145. став 2. Устава, према коме се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона. Како непосредне примене међународног права, када се ради о међународним кривичним делима, односно кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом, не може бити, осим на основу одређене судске одлуке, односно у оквиру ње, међународно право се у Србији у погледу кривичног гоњења и осуде за дело које у време извршења није било прописано као кривично дело (*nullum crimen sine lege*), не може применити непосредно, ни када ради о праву садржаном у општеприхваћеном правилу међународног права, не само зато што таква правила не прописују и казну за конкретно кривично дело (*nulla poena sine lege*), већ ни стога што се у члану 145. став 2. Устава не оставља могућност заснивања одлуке суда на таквом извору права. Коначно, из ове уставноправне формулације произлази да се она тиче и јавнотужилачке истраге у којој одређену надлежност има и судија за претходни поступак, а такође се односи и на предистражни поступак. Наиме, ни истрага, као ни предистражни поступак не „служе сами себи“, већ су суштински оријентисани на то да се онда када постоје законски услови, омогући и судско одлучивање. Дакле, истрага се спроводи да би се у крајњој линији омогућило одлучивање суда о кривичном делу на Закоником о кривичном поступку прописан начин, онда када из истраге произиђе оптужница, а на темељу чега у даљем току поступка може доћи и до других одлука кривичног суда, па и оних које представљају израз легитимног права суда на кажњавање/кривично санкционисање (*ius puniendi*), а са формалном истрагом функционално је повезан предистражни поступак, као прва суштински истражна фаза кривичног поступка, из које може произићи како формална истрага, тако и непосредно оптужење, те самим тим и судско одлучивање.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је имао у виду и то да се подносиоци позивају на праксу Европског суда за људска права у два предмета, као и на праксу самог Тужилаштва за ратне злочине у предмету П. Е. Међутим Суд констатује да су подносиоци доставили само одлуку Европског суда за људска

права у предмету *Kolk и Kislyiy йроїтив Естїоније*, по представкама бр. 23052/04 и 24018/04, од 17. јануара 2006. године, упркос чињеници да имају пуномоћника из реда адвоката. Уставни суд, упркос томе, сматра да су поступајућа јавна тужилаштва поступила на уставноправно прихватљив и утемељен начин кад су утврдила да злочин против човечности у помагању у време критичних догађаја јула/августа 1995. године није био прописан као кривично дело, нити је за њега била прописана санкција у Кривичном закону Савезне Републике Југославије, а тај се закон примењивао као најблажи закон у конкретном случају.

Такође, Уставни суд напомиње да се и институт командне одговорности у Републици Србији може применити тек од ступања на снагу важећег Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09), 1. јануара 2006. године, а чија је ретроактивна примена забрањена у складу са начелом законитости, које је зајемчено чланом 34. став 1. Устава, као и самим Кривичним закоником – чланом 1. Командна одговорност је имплементирана Кривичним закоником као посебно кривично дело неспречавање вршења кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом из члана 384. овог законика. Тако су поступиле и друге државе, као на пример, Немачка у свом Међународном казненом законнику (*Völkerstrafgesetzbuch – VStGB*), када је прописала у § 4 кривично дело одговорности војног заповедника и других претпостављених („*Verantwortlichkeit militärischer Befehlshaber und anderer Vorgesetzter*“) (видети Одлуку Уставног суда Уж-11470/2017 од 1. октобра 2020. године).

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да подносиоцима уставне жалбе нису повређена права на живот и на неповредивост физичког и психичког интегритета из чл. 24. и 25. Устава, те је уставну жалбу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

7. Уставни суд је, због значаја ове одлуке за заштиту уставности и законитости и људских права и основних слобода, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да се Одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. Следом свега изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5947/2018 од 27. јануара 2022. године (,Службени гласник РС“, број 31/22)

### Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава

(прекршајни поступак – поступак за измену правноснажне пресуде  
прекршајног суда)

Правно дејство одлуке Уставног суда којом је утврђена незаконитост општег акта на појединачни акт донет на основу тог општег акта, примена одредбе члана 61. став 2. Закона о Уставном суду

Законом о Уставном суду прецизно је регулисан поступак отклањања последица насталих услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом. Правни пут за отклањање последица неуставног или незаконитог општег акта почиње предлогом странке којој је повређено право да се измени коначни или правноснажни појединачни правни акт, као посебним правним средством предвиђеним Законом о Уставном суду. Предлог се подноси суду или другом органу који је појединачни акт донео у року од шест месеци од дана објављивања касаторне одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, а може се односити само на појединачне акте који су достављени две године пре подношења предлога или иницијативе Уставном суду за оцену уставности и/или законитости предметног општег акта.

У оспореном решењу Прекршајног апелационог суда од 10. јануара 2019. године, одбачајем као неблаговременог захтева подносиоца уставне жалбе за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници од 30. октобра 2015. године због донете Одлуке Уставног суда УО-87/2017 од 24. маја 2018. године (која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, 18. јула 2018. године), члан 61. став 2. Закона о Уставном суду примењен је очигледно погрешно и арбитрерно на штету подносиоца уставне жалбе. Наиме, поступајући прекршајни суд погрешно тумачи да је један од услова за измену појединачног акта то да није протекло више од две године од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за измену тог правноснажног, појединачног акта. Из члана 61. став 2. Закона о Уставном суду неспорно произлази да је други кумулативни услов то да није протекло више од две године од тренутка достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе Уставном суду за покретање поступка за оцену уставности/законитости. Дакле, овде је релевантан тренутак подношења предлога или иницијативе Уставном суду за покретање поступка за оцену уставности/законитости, а не предлога другом органу. Суд такође констатује да је пресуда Прекршајног суда у Лозници 30. октобра 2015. године достављена подносиоцу уставне жалбе 17. новембра 2015. године, те да је иницијатива за оцену уставности и законитости члана 25. став 1. у делу који гласи: „12, 13, 14. и 20. Одлуке о јавним паркиралиштима“ поднета Уставном суду 20. априла 2017. године, у Законом о Уставном суду прописаном року од две године, те је неспорно да у конкретном случају члан 61. став 2. Закона о Уставном суду није примењен на уставноправно прихватљив начин. Стога је оспореним појединачним актом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, и то у погледу права на приступ суду као елемента наведеног права, а штетне последице утврђене повреде права отклањају се поништајем оспореног решења Прекршајног апелационог суда и одређивањем да надлежни другостепени суд донесе нову одлуку о жалби браниоца кажњеног изјављеној против првостепеног прекршајног решења.

Како се достављена решења не могу прихватити као доказ о истакнутој повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, из разлога што се њима поступак не окончава, а остале повреде права се истичу само формално, без навођења уставноправних разлога на којима те ти наводи заснивају, то је уставна жалба у овим деловима одбачена.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба З. В. и утврђује да је решењем Прекршајног апелационог суда Прж. 28384/18 од 10. јануара 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се решење Прекршајног апелационог суда Прж. 28384/18 од 10. јануара 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби браниоца кажњеног изјављеној против решења Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 13. децембра 2018. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. З. В. из Лознице поднео је Уставном суду, 27. фебруара 2019. године, уставну жалбу против решења Прекршајног апелационог суда Прж. 28384/18 од 10. јануара 2019. године, због повреде права из члана 32. став 1. и чл. 34, 36. и 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено да је Прекршајни апелациони суд неправилно применио одредбу члана 61. став 2. Закона о Уставном суду јер „у образложењу оспореног решења погрешно поистовећује тј. изједначава предлог или иницијативу за покретање поступка пред Уставним судом са предлогом за измену правноснажног појединачног акта и нетачно закључује да је истекао рок за подношење предлога за измену појединачног акта“; да је иницијатива за оцену уставности и законитости у конкретном случају поднета 20. априла 2017. године Уставном суду; да је подносиоцу повређено право на образложену судску одлуку јер се другостепени суд није осврнуо на жалбене наводе; да су прекршајни судови у истој ситуацији доносили различите одлуке.

Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права, те да поништи оспорено решење и одреди да се донесе нова одлука по жалби браниоца кажњеног, односно подносиоца уставне жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 утврдио:

- да је пресудом Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године окривљени, овде подносилац уставне жалбе, оглашен одговорним да је поступио противно одредби члана 14. став 1. под а. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Лознице“, бр. 6/09, 3/11, 4/13, 2/14 и 1/15), а што је кажњиво по члану 25. став 4. исте одлуке те му је последично изречена опомена;

- да је напред наведена пресуда достављена подносиоцу 17. новембра 2015. године, а како то неспорно произлази из повратнице;

- да је иницијатива М.Г. и П.Л. за оцену уставности и законитости Одлуке о јавним паркиралиштима, а коју је донела скупштина Града Лознице, поднета 20. априла 2017. године Уставном суду;

- да је Одлуком Уставног суда ЈУо-87/17 од 24. маја 2018. године утврђено да одредба члана 25. став 1. у делу који гласи: 12, 13, 14. и 20. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Лознице“, бр. 6/09, 3/11, 4/13, 2/14 и 1/15) није у сагласности са законом“; наведена одредба је престала да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном Гласнику Републике Србије“, односно 18. јула 2018. године;

- да је окривљени З. В. 27. августа 2018. године Прекршајном суду у Лозници поднео предлог – захтев за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године; уз предлог је достављена и копија Одлуке Уставног суда ЈУо-87/17 од 24. маја 2018. године;

- да је решењем Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 13. децембра 2018. године одбачен као неблаговремен захтев кажњеног З. В. за измену пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године; у образложењу решења је, између осталог, наведено да „међутим одредбом члана 61. став 2. Закона о Уставном суду прописано је да такав предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта (у овом случају правноснажне пресуде Прекршајног суда у Лозници) донете на основу Одлуке за коју је Одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања Одлуке у Службеном Гласнику, ако од достављања појединачног акта до доношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године. Из списка предмета се може утврдити да је окривљеном достављена првостепена пресуда Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године, дана 23. новембра 2015. године, а предлог за измену појединачног акта је поднет 27.



августа 2018. године, тако да је протекло више од две године од достављања појединачног акта до доношења предлога или иницијативе за покретање поступка за измену појединачног акта. Имајући у виду чињеницу када је окривљеном достављена првостепена пресуда Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године и дана подношења захтева – предлога за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници, то је суд одлучио као у изреци овог решења, односно одбио је захтев за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници, као неблагоприятан, јер је протекло законом прописан рок из члана 61. став 2. Закона о Уставном суду“;

- да је оспореним решењем Прекршајног апелационог суда Прж. 28384/18 од 10. јануара 2019. године одбијена као неоснована жалба кажњеног З. В. изјављена преко браниоца - адвоката Г. Р, а решење Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 13. децембра 2018. године је потврђена.

У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено да „код напред наведеног јасно произлази да су услови кумулативно прописани, како рок од шест месеци од дана објављивања Одлуке Уставног суда Републике Србије тако и рок од две године од дана достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка. У конкретном предмету код неспорне чињенице да је првостепена пресуда Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године окривљеном достављена 17. новембра 2015. године, а да је предлог за измену правноснажног појединачног акта у овом случају поменуте пресуде, поднет 27. августа 2018. године, након протекла рока од две године од достављања појединачног акта, то овај други услов прописан у члану 61. став 2. Закона о Уставном суду није испуњен“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду уставном жалбом указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Чланом 34. став 1. Устава установљено је да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена.

Чланом 36. Устава јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 1.), 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 2.).

Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано је: 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.); да кад Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 59.); да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени, да се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може ни дозволити ни спровести, а да ће се започето извршење обуставити (члан 60. ст. 1. и 3.); да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет, а се предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члана 61. ст. 1. и 2.); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члана 62.).

5. Уставни суд пре свега констатује да је у конкретном случају пресудом Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године подносиоцу уставне жалбе изречена опомена. Уставни суд се и поред тога упустио у мериторну оцену навода уставне жалбе, будући да се наводима указује на правно дејство Одлуке Уставног суда, којом је утврђена незаконитост општег акта, на појединачни акт донет на основу неуставног/незаконитог општег акта. Тако је по оцени Уставног суда у конкретном случају покренуто важно уставноправно питање правилне примене одредбе члана 61. став 2. Закона о Уставном суду.

Подносилац уставне жалбе сматра да му је повређено право на приступ суду из члана 32. став 1. Устава јер је Прекршајни апелациони суд погрешно применио члан 61. став 2. Закона о Уставном суду, као и право на образложу

судску одлуку, као елемент права на правично суђење, тиме што се другостепени прекршајни суд није осврнуо на жалбене наводе подносиоца уставне жалбе. Уставни суд је право на образложену судску одлуку ценио у светлу истакнуте повреде права на приступ суду.

Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби у погледу повреде права на приступ суду као елемента права на правично суђење, Уставни суд полази од тога да је Законом о Уставном суду прецизно регулисан поступак отклањања последица насталих услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом. Правни пут за отклањање последица неуставног или незаконитог општег акта почиње предлогом странке, којој је повређено право, да се измени коначни или правноснажни појединачни правни акт, као посебним правним средством предвиђеним Законом о Уставном суду. Предлог се подноси суду или другом органу који је појединачни акт донео у року од шест месеци од дана објављивања касаторне одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, а може се односити само на појединачне акте који су достављени најкасније две године пре подношења предлога или иницијативе Уставном суду за оцену уставности и/или законитости предметног општег акта.

Одлука Уставног суда којом је утврђено да један закон или други општи акт, односно поједине његове одредбе нису у сагласности са Уставом и законом, има две врсте правног дејства. Таква одлука најпре делује *erga omnes*, у складу са одредбом члана 166. став 2. Устава, по којој су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће. Потом остварује појединачно дејство према доносиоцу закона, односно другог општег акта, затим према субјектима који су га извршавали (спроводили), а на крају и према појединцима на које се тај акт непосредно примењивао. Сагласно одредбама члана 61. Закона о Уставном суду, свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом донетим на основу закона или другог општег акта за који је утврђено да је несагласан Уставу и закону, има право да од надлежног органа (доносиоца појединачног акта) тражи измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет. По схватању Уставног суда, подношење захтева за измену појединачног акта јесте обавезујући правни пут у правцу отклањања евентуалних последица које је примена неуставног закона, односно општег акта, произвела. С тим у вези, уколико такав захтев није поднет у законом прописаном року (шест месеци од дана објављивања одлуке у “Службеном гласнику Републике Србије”, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године), по оцени Уставног суда, наступа преклузија (губитак) права да се у законом утврђеној процедури захтева и отклањање последица које је примена закона или другог општег акта несагласног Уставу, односно закону, произвела.

С обзиром на претходно утврђено, Уставни суд је оценио да је у оспореном решењу Прекршајног апелационог суда Прж. 28384/18 од 10. јануара

2019. године, одбачајем као неблаговременог захтева подносиоца уставне жалбе за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године због донете Одлуке Уставног суда IУо 87/17 од 24. маја 2018. године (која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, 18. јула 2018. године), члан 61. став 2. Закона о Уставном суду примењен очигледно погрешно и арбитрерно на штету подносиоца уставне жалбе. Наиме, поступајући прекршајни суд правилно утврђује да су услови за измену појединачног акта кумулативно прописани, а како то неспорно и произлази из законске одредбе. Међутим, прекршајни суд погрешно тумачи да је један од услова то да није протекло више од две године од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка за измену тог правноснажног, појединачног акта. Из члана 61. став 2. Закона о Уставном суду неспорно произлази да је други кумулативни услов то да није протекло више од две године од тренутка достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе Уставном суду за покретање поступка за оцену уставности/ законитости. Дакле, овде је релевантан, између осталог, тренутак подношења предлога или иницијативе Уставном суду за покретање поступка за оцену уставности/законитости. Суд такође констатује да је пресуда Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 30. октобра 2015. године достављена подносиоцу уставне жалбе 17. новембра 2015. године, те да је иницијатива за оцену уставности и законитости члана 25. став 1. у делу који гласи: „12, 13, 14. и 20. Одлуке о јавним паркиралиштима“ поднета Уставном суду 20. априла 2017. године, у Закону о Уставном суду прописаном року од две године, те је неспорно да у конкретном случају члан 61. став 2. Закона о Уставном суду није примењен на уставноправно прихватљив начин. Стога је Уставни суд утврдио да је оспореним појединачним актом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, и то у погледу права на приступ суду као елемента наведеног права.

С обзиром на све напред изложено, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењем повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. 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), одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити само поништајем оспореног решења Прекршајног апелационог суда Прж. 28384/18 од 10. јануара 2019. године и одређивањем да надлежни другостепени суд донесе нову одлуку о жалби браниоца кажњеног изјављеној против решења Прекршајног суда у Лозници Пр. 5055/15 од 13. децембра 2018. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Подносилац сматра да му је у конкретном случају повређено и право на једнаку заштиту права. Као доказ својих тврдњи подносилац доставља решење Прекршајног апелационог суда Прж. 26849/18 од 14. децембра 2018.

године (којим је усвојена жалба пуномоћника Зорана Вучетића, а решење Прекршајног суда у Лозници Пр. 5560/15 од 30. октобра 2018. године је укинато, те је предмет враћен првостепеном суду на даље одлучивање), као и решење Прекршајног апелационог суда Прж. 2730/19 од 14. фебруара 2019. године (којим је усвојена жалба пуномоћника правног лица „В.“ ДОО Лозница и Н.П, а решење Прекршајног суда у Лозници Прж. 5413/15 од 24. јануара 2019. године је укинато, а предмет је враћен истом суду на даље поступање). Имајући у виду наведено, Уставни суд констатује да се наведена решења не могу прихватити као доказ за тврдње подносиоца о повреди права из члана 36. став 1. Устава из разлога што се наведеним решењима поступак не окончава.

У односу на истакнуте повреде права из члана 34, члана 36. став 2. и члана 58. Устава, Уставни суд указује да само формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставноправних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном.

Имајући у виду напред наведено, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2062/2019 од 27. јануара 2022. године

**Нису повређена права на слободу и безбедност,  
из члана 27. Устава  
(поступак полицијског хапшења и задржавања)**

Разлози са одређивање мере задржавања у трајању до 48 часова  
Оспорено решење засновано је на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, јер је донето у складу са Уставом и одредбама ЗКП, односно судија за претходни поступак је детаљно и свеобухватно оценио законитост одређивања задржавања подносиоца уставне жалбе. Наиме, судија за претходни поступак Основног суда у Кикинди је своју одлуку аргументовано образложио, наводећи да постоје основи сумње да је осумњичени учинио кривично дело за које се основано сумњичи, као и све околности које, у конкретном случају, оправдавају задржавање подносиоца у трајању до 48 часова. По оцени Уставног суда, дати разлози су релевантни и довољни и нису последица арбитрерног и произвољног поступања. На оцену Уставног суда не утичу ни наводи уставне жалбе да „ниједан од докумената на које се позива другостепени суд није наведен у решењу о задржавању, нити су достављени браниоцу и осумњиченом

како би се у односу на њих могли изјаснити“, јер је у образложењу решења о задржавању Полицијске управе у Зрењанину – Полицијске станице у Новој Црњи детаљно описан догађај из којег произлазе разлози за полицијско хапшење и задржавање подносиоца, о чему су подносилац и његов бранилац могли да се изјасне у жалби изјављеној против овог решења.

Следом свега изложеног, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи подносиоца о повреди права на слободу и безбедност из члана 27. Устава, те је уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану.

У погледу истакнуте повреде права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд указује да само формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставноправних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном, па је у овом делу уставну жалбу одбацио.

У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање и заузео став да нема законског основа за накнаду трошкова поступка пред овим судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. Ш. изјављена против решења Основног суда у Кикинди Кппр. 524/18 од 4. децембра 2018. године због повреде права из члана 27, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Ш. из Војводе Степе поднео је Уставном суду, 28. децембра 2018. године, преко пуномоћника А. Т, адвоката из Кикинде, уставну жалбу против решења Основног суда у Кикинди Кппр. 524/18 од 4. децембра 2018. године, због повреде права из чл. 27. и 36, као и члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава решење којим је одбијена као неоснована жалба браниоца осумњиченог, овде подносиоца, изјављена против решења којим је одређено његово задржавање у трајању до 48 часова.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да ниједан од докумената на које се позива другостепени суд, а за које тврди да се налазе у списима, није наведен у решењу о задржавању и да нису достављени браниоцу и осумњиченом како би се у односу на њих могли изјаснити; да Основни суд у Кикинди није одговорио на све наводе жалбе и да је пропустио да пружи уставноправно прихватљиво образложење своје одлуке, како у погледу постојања довољног нивоа сумње, тако и у погледу постојања особености околности које упућују на то да је мера задржавања потребна.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду истакнутих права, право на накнаду нематеријалне штете, те да одлуку објави у „Службеном гласнику РС“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену као доказ уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

По одобрењу надлежног јавног тужиоца, према осумњиченом, овде подносиоцу, решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције, ПУ у Зрењанину, ПС у Новој Црњи Ку. 2766/18 од 4. децембра 2018. године одређено је задржавање у трајању до 48 сати које му се рачуна од 4. децембра 2018. године од 15:00 часова, када је ухапшен. Задржавање осумњиченог у трајању до 48 сати одређено је на основу члана 294. ст. 1. и 2. Законика о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП), а у вези са чланом 291. став 1. ЗКП. У образложењу овог решења је наведено: да постоји основана сумња да је осумњичени извршио кривично дело тешко дело против опште сигурности из члана 288. став 4. у вези са чланом 278. став 5. у вези са ставом 1. Кривичног законика, на тај начин што је: дана 4. децембра 2018. године око 9:30 часова на радном месту у кругу фирме К. „Б.“ Војвода Степа у Војводи Степи, приликом чишћења одводног канала на писти – бетонском платоу фирме, управљајући радном машином телехендером, која није уписана у јединствени регистар возила, крећући се уназад са радном машином, из нехата задњим делом ударио и срушио оштећеног Ж.В, такође радника фирме, који је пришао радној машини са задње стране; да је оштећени услед задобијених повреда у предметном догађају преминуо у болници 4. децембра у 12:04 часова; да постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела, односно особите околности које указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, саучеснике или прикриваче, као и да су осумњиченом предочена права из члана 69. став 1. Законика. Подносиоцу је предметно решење уручено у 15:15 часова.

Оспореним решењем Основног суда у Кикинди Кппр. 524/18 од 4. децембра 2018. године одбијена је као неоснована жалба браниоца осумњиченог и потврђено је првостепено решење којим је одређено његово задржавање у трајању до 48 часова. У образложењу овог решења је, поред осталог, наведено: да је одредбом члана 294. ЗКП прописано да лице ухапшено у складу

са чланом 291. став 1. и чланом 292. став 1, као и осумњичено лице из члана 289. ст. 1. и 2. истог законика, изузетно од стране јавног тужиоца може бити задржано ради саслушања, и то најдуже до 48 часова од часа хапшења; да је одредбом члана 291. став 1. ЗКП прописано да полиција може неко лице ухапсити ако постоји разлог за одређивање притвора, али је дужна да такво лице без одлагања спроведе надлежном јавног тужиоцу; да је на основу члана 294. став 2. ЗКП предвиђено да у решењу о задржавању мора бити наведено дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања; да је увидом у решење о задржавању утврђено да постоје основи сумње да је осумњичени учинио кривично дело за које се основано сумњичи, те да је ова сумња заснована на кривичној пријави поднетој против осумњиченог; да се у списима предмета налазе писмени докази који се односе на кримтехничку фотодокументацију сачињену приликом вршења увиђаја, лекарски извештаји о повредама сада покојног оштећеног сачињени дана 4. децембра 2018. године, извештај о актуелним догађајима, појавама и предузетим мерама од 4. децембра 2018. године сачињеним од ПУ Зрењанин, службена белешка ПУ Зрењанин о примени посебних мера и овлашћења и привремено одузетим регистарским таблицама, путној исправи, страној возачкој дозволи и предмету од 4. децембра 2018. године, обрачун увоза број 37/16 за корисника увоза „Б.“ из Војводе Степе, а који докази потврђују постојање основа сумње да је радњама осумњиченог у току управљања радном машином дошло до повређивања оштећеног и његове смрти; да што се тиче навода жалбе да не постоје особите околности које би указивале на утицај осумњиченог на сведоке, саучеснике или прикриваче, као и на могућност да уништи, сакрије, измени или фалсификује доказе или трагове кривичног дела, постоје особите околности да би могао то учинити, јер све околности догађаја нису расветљене и поред прибављених писмених доказа и извршеног увиђаја; да је утврђено да је у конкретном случају задржавање према осумњиченом нужно и неопходно да би се прикупили сви докази ради квалитетног саслушања осумњиченог, а у циљу прикупљања довољно чињеница за доношење одлуке да ли ће се након саслушања осумњиченог и сведока о околностима кривичног дела за које се осумњичени терети предложити одређивање притвора или ће се осумњичени пустити на слободу.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (члан 27. став 1.); да се лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору (члан 27. став 2.); да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу, ако је лишење слободе било незаконито



(члан 27. став 3.); да казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд (члан 27. став 4.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.).

Одредбом члана 291. став 1. ЗКП („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19) прописано је да полиција може неко лице ухапсити ако постоји разлог за одређивање притвора (члан 211.), али је дужна да такво лице без одлагања спроведе надлежном јавном тужиоцу, као и да ће приликом довођења, полиција јавном тужиоцу предати извештај о разлозима и о времену хапшења.

Одредбама члана 294. ЗКП прописано је: да лице ухапшено у складу са чланом 291. став 1. и чланом 292. став 1. овог законика, као и осумњиченог из члана 289. ст. 1. и 2. овог законика, јавни тужилац може изузетно задржати ради саслушања најдуже 48 часова од часа хапшења, односно одазивања на позив (став 1.); да о задржавању, јавни тужилац или, по његовом одобрењу, полиција одмах, а најкасније у року од два часа од када је осумњиченом саопштено да је задржан, доноси и уручује решење, а да у решењу морају бити наведени дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе или одазивања позиву, као и време почетка задржавања (став 2.); да против решења о задржавању осумњичени и његов бранилац имају право жалбе у року од шест часова од достављања решења, да о жалби одлучује судија за претходни поступак у року од четири часа од пријема жалбе и да жалба не задржава извршење решења (став 3.).

5. Уставни суд је утврдио да се суштина навода подносиоца о повреди права из члана 27, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава заснива на тврдњама да ниједан од докумената на које се позива другостепени суд, а за које тврди да се налазе у списима, није наведен у решењу о задржавању, да нису достављени браниоцу и подносиоцу уставне жалбе како би се у односу на њих могли изјаснити, као и да је Основни суд у Кикинди пропустио да пружи уставноправно прихватљиво образложење своје одлуке, како у погледу постојања довољног нивоа сумње, тако и у погледу постојања особитих околности које упућују на то да је мера задржавања потребна. Стога је Уставни суд повреду права на које подносилац указује ценио са аспекта садржине права на слободу и безбедност из члана 27. Устава.

Уставни суд и у овом уставносудском предмету, као и у својим ранијим одлукама, констатује да је, са аспекта заштите људских права, право на слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом, те да, поред осталих, полицијско хапшење и задржавање осумњиченог, представљају

посебно осетљиве мере његовог ограничења. Уставом је утврђено да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из чега произлази да је неопходно кумулативно постојање два услова да би лишење слободе било законито. Први, да лишење слободе мора бити засновано на разлозима предвиђеним законом, и други, да се лице лишава слободе у складу са законом прописаним поступком. Разлози због којих се према неком лицу може одредити притвор прописани су у тач. 1) до 4) члана 211. став 1. ЗКП, док су полицијско хапшење и поступак задржавања осумњиченог у предистражном поступку регулисани одредбама чл. 291. и 294. ЗКП.

Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта садржине права из члана 27. Устава, у односу на оспорено решење Основног суда у Кикинди Кппр. 524/18 од 4. децембра 2018. године, Уставни суд је оценио да је лишење слободе подносиоца извршено из разлога и у поступку предвиђеним ЗКП. Наиме, према подносиоцу је одређено задржавање у трајању до 48 часова, на основу члана 294. ст. 1. и 2. ЗКП, а у вези са чланом 291. став 1. ЗКП, због постојања основане сумње да је извршио кривично дело тешко дело против опште сигурности из члана 288. став 4. у вези са чланом 278. став 5. у вези са ставом 1. Кривичног законика, због постојања притворског разлога прописаног чланом 211. став 1. тачка 2) ЗКП. Полицијска управа у Зрењанину – Полицијска станица у Новој Црњи је донела и задржаном лицу, овде подносиоцу уставне жалбе, уручила решење о задржавању у року краћем од два часа. У образложењу решења је наведено дело за које се осумњичени терети, основи сумње, дан и час лишења слободе, као и време почетка задржавања. Против решења о задржавању бранилац подносиоца изјавио је жалбу, о којој је судија за претходни поступак одлучио у законом прописаном року. У образложењу оспореног решења Основног суда у Кикинди Кппр. 524/18 од 4. децембра 2018. године је наведено: да постоје основи сумње да је осумњичени учинио кривичног дело за које се основано сумњичи, а да је ова сумња, поред осталог, заснована на кривичној пријави поднетој против осумњиченог; да, што се тиче навода жалбе да не постоје особите околности које би указивале на утицај осумњиченог на сведоке, саучеснике или прикриваче, као и на могућности да уништи, сакрије, измени или фалсификује доказе или трагове кривичног дела, постоје особите околности да би могао то учинити, јер све околности догађаја нису расветљене и поред прибављених писаних доказа и извршеног увиђаја, те да је утврђено да је у конкретном случају задржавање према осумњиченом Д. Ш. нужно и неопходно да би се прикупили сви докази ради квалитетног саслушања осумњиченог, а у циљу прикупљања довољно чињеница за доношење одлуке да ли ће се након саслушања осумњиченог и сведока о околностима кривичног дела за које се осумњичени терети предложити одређивање притвора или ће се осумњичени пустити на слободу.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је оспорено решење засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права,

да је донето у складу са Уставом и одредбама ЗКП, односно да је судија за претходни поступак детаљно и свеобухватно оценио законитост одређивања задржавања подносиоца. Наиме, судија за претходни поступак Основног суда у Кикинди је своју одлуку аргументовано образложио, наводећи, да постоје основи сумње да је осумњичени учинио кривично дело за које се основано сумњичи, као и све околности које, у конкретном случају, оправдавају задржавање подносиоца у трајању до 48 часова. По оцени Уставног суда, дати разлози су релевантни и довољни и нису последица арбитрерног и произвољног поступања. На оцену Уставног суда не утичу ни наводи уставне жалбе да „ниједан од докумената на које се позива другостепени суд није наведен у решењу о задржавању, нити су достављени браниоцу и осумњиченом како би се у односу на њих могли изјаснити“. Ово стога што је у образложењу решења о задржавању Полицијске управе у Зрењанину – Полицијске станице у Новој Црњи детаљно описан догађај из којег произлазе разлози за полицијско хапшење и задржавање подносиоца, о чему су подносилац и његов бранилац могли да се изјасне у жалби изјављеној против овог решења.

Следом свега изложеног, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи подносиоца о повреди права на слободу и безбедност из члана 27. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану, одлучујући као у првом делу изреке.

6. У погледу истакнуте повреде права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд указује да формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставноправних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном. Стога је Уставни суд у овом делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер не постоје Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање, одлучујући као у другом делу изреке.

У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој садашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

7. Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Нису повређена права на ограничено трајање притвора  
и на претпоставку невиности,  
из члана 31. и члана 34. став 3. Устава  
(кривични поступак – продужење притвора)

Разлози за продужење притвора, релевантни и довољни разлози којима се оправдава трајање мере притвора

Разматрајући наводе уставне жалбе у односу на повреду права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава, коју подносилац заснива на тврдњи да су у време доношења престали да постоје законом прописани разлози за продужење притвора и да суд није дао ваљано образложење и индивидуализоване разлоге за продужење притвора према њему, Уставни суд је утврдио да су надлежни судови изнели врло јасне и конкретне чињенице које представљају разлоге за продужење притвора по основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП.

По оцени Уставног суда, образложење оспорених решења се не може сматрати произвољним поступањем судова, с обзиром на то да постојање оправдане сумње да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело тешке телесне повреде произлази из неправноснажне пресуде, те имајући у виду да је суд ранију вишеструку осуђиваност подносиоца уставне жалбе, од којих су две осуде за кривична дела са елементима насиља, ценио као околност која указује на специфичност његове личности, при чему раније осуде нису утицале на побољшање његовог понашања, те је оправдану сумњу да је ово кривично дело извршио неколико дана од истека рока проверавања по последњој осуди, у међусобној повезаности са осталим околностима, ценио као особите околности из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП. Оспорена решења донета су у законито спроведеном поступку и заснована на законом прописаним разлозима из којих се према лицу за које постоји оправдана сумња да је извршило кривично дело може продужити притвор.

Како је за оцену навода уставне жалбе о повреди права на ограничено трајање притвора нужно испитати и да ли је кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности, Суд је утврдио да се подносилац до подношења уставне жалбе у притвору налазио три месеца, рачунајући од дана када је лишен слободе, да је за то време спроведена истрага, одржан главни претрес и донета првостепена пресуда, што само по себи указује на то да су надлежни органи поступали са нарочитом хитношћу у вођењу кривичног поступка, као и да је, у околностима конкретног случаја, основаност даљег задржавања подносиоца уставне жалбе у притвору пажљиво и свестрано разматрана.

Стога нису основани наводи уставне жалбе у односу на истакнуту повреду права из члана 31. Устава.

Оцењујући основаност навода уставне жалбе да је подносиоцу оспореним решењима повређено право из члана 34. став 3. Устава, Уставни суд

констатује да се наведеном уставном одредбом утврђује право на претпоставку невиности, као једно од права којима се јемчи правна сигурност у казненом праву, а претпоставка невиности је повређена ако судска одлука која се односи на лице које је окривљено за кривично дело одражава мишљење да је криво пре него што се његова кривица докаже по закону, односно уколико у одсуству правноснажне одлуке постоји одређено мишљење које указује да суд (или други државни орган) сматра окривљеног кривим. Примењујући ово на конкретан случај, Уставни суд је утврдио да су оспорена решења донета након завршеног главног претреса и изрицања првостепене пресуде којом је подносилац уставне жалбе оглашен кривим због кривичног дела тешке телесне повреде. Суд је имао у виду да је у оспореном другостепеном решењу и формулација из које подносилац уставне жалбе изводи закључак да је суд пре правноснажности кривичног поступка узео као утврђену чињеницу да је окривљени учинио кривично дело које му је оптужним актом стављено на терет. Међутим, читањем целокупне садржине наведеног решења, утврђено је да се другостепени суд кретао у оквирима постојања оправдане сумње у којима се одлучивање о постојању законских разлога за продужење притвора може кретати, те да се у довољној мери дистанцирао од изражавања експлицитне тврдње да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело које је било предмет кривичног поступка, иако према њему поступак није био правноснажно окончан. Наиме, уколико би Уставни суд цитирану формулацију из оспореног решења, на коју подносилац указује, посматрао изоловано од остатка садржине другостепеног решења, то би представљало пуки формализам, који би водио до суштински погрешне оцене, јер суштина заштите претпоставке невиности јесте у томе да се процени да ли је одговарајуће карактерисање, дефинисање или означавање суштински имало значај третирања некога ко је тек осумњичени/оптужени/окривљени, као учиниоца кривичног дела.

Стога подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима није повређено ни право на претпоставку невиности зајемчено одредбом члана 34. став 3. Устава.

Следом изнетог, Уставни суд је уставну жалбу одбио у целини као неосновану.

Суд је и овој одлуци констатовао да нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Д. изјављена против решења Основног суда у Јагодини К. 95/19 од 13. јуна 2019. године и Вишег суда у Јагодини Кж2. 117/19 од 21. јуна 2019. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. М. Д. из Јагодине је, 2. јула 2019. године, преко пуномоћника Н. М, адвоката из Јагодине, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења означених у изреци, због повреде права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава Републике Србије и права на претпоставку невиности из члана 34. став 3. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају решења којима је према подносиоцу уставне жалбе, на основу члана 425а ст. 5. и 6. у вези са чланом 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку правноснажно продужен притвор до упућивања на издржавање казне затвора по неправноснажној пресуди којом је подносилац уставне жалбе оглашен кривим због учињеног кривичног дела тешка телесна повреда из члана 121. став 1. Кривичног законика.

Подносилац уставне жалбе повреду права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава заснива на тврдњи да је суд према њему продужио притвор иако више не стоје разлози због којих му је притвор био одређен, јер је окривљени одмах након критичног догађаја помогао оштећеном да се смести у ауто ради хоспитализације, те се не може рећи да ће боравком на слободи извршити дело којим прети, јер то није учинио, иако је имао сасвим довољно времена, с обзиром на то да је лишен слободе 12 сати након критичног догађаја, када се добровољно јавио у ПУ Јагодина по позиву. У уставној жалби је наведено да оспореним решењима није временски ограничено трајање притвора јер је одређено да се притвор продужава до упућивања на издржавање казне затвора, а поступак још увек није правноснажно окончан.

Повреду права на претпоставку невиности из члана 34. став 3. Устава подносилац образлаже наводима да из образложења оспорених решења произлази да суд узима за утврђено да је он извршио кривично дело које му се у предметном кривичном поступку ставља на терет и то формулацијом да је „кривично дело за које се води кривични поступак извршио непосредно након истека рока проверавања“.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права, поништи оспорена решења и као и право подносиоца на накнаду трошкова уставносудског поступка.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Основног суда у Јагодини К. 95/19 од 13. јуна 2019. године према подносиоцу уставне жалбе је продужен притвор до упућивања на издржавање казне затвора по неправноснажној осуди за кривично дело тешка телесна повреда из члана 121. став 1. Кривичног законика, а из разлога предвиђених одредбама члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП).

У образложењу оспореног првостепеног решења наведено је да је суд након завршеног главног претреса и објављивања пресуде нашао да се нису промениле околности због којих је притвор према окривљеном био одређен и продужен, односно да и даље постоје особите околности које указују да ће боравком на слободи у кратком временском периоду извршити дело којим прети, с обзиром на то да из извода из казнене евиденције произлази да је окривљени раније вишеструко осуђиван (два пута због кривичног дела из члана 23. Закона о јавном реду и миру, једанпут због кривичног дела из члана 246. став 1. Кривичног законика и кривичног дела из члана 355. став 2. Кривичног законика), а „конкретно кривично дело за које је окривљени Д. оглашен кривим у овом поступку, извршено је непосредно након истека рока провере од последње осуде, имајући у виду да је рок проверавања од последње осуде истекао 29. марта 2019. године, а кривично дело тешка телесна повреда за које је оглашен кривим у овом поступку извршено је 2. априла 2019. године“.

Оспореним решењем Вишег суда у Јагодини Кж2. 117/19 од 21. јуна 2019. године одбијена је као неоснована жалба браниоца окривљеног који му је постављен по службеној дужности и потврђено првостепено решење о продужењу притвора према подносиоцу уставне жалбе.

У образложењу оспореног другостепеног решења наведено је да је првостепени суд правилно продужио притвор према окривљеном до упућивања у установу за извршење кривичних санкција, имајући у виду да из списка предмета произлази да је окривљени оправдано сумњив да је извршио кривично дело тешка телесна повреда из члана 121. став 1. Кривичног законика, узимајући у обзир његову ранију вишеструку осуђиваност, што указује да се ради о повратнику у вршењу кривичних дела и чињеницу „да је кривично дело за које се тренутно води кривични поступак против њега извршио непосредно након истека рока проверавања из последње осуде, тачније три дана након истека овог рока“. Другостепени суд је такође навео да ранија осуђиваност окривљеног није цењена самостално, већ у склопу осталих околности окривљеног, пре свега његове личности, околности дела за које је оправдано сумњив, а које околности у конкретном случају управо указују на конкретну опасност, реалну могућност са високим степеном извесности, да би окривљени боравком на слободи у кратком временском периоду могао поновити кривично дело и које околности су довеле до правилног и аргументованог закључка првостепеног суда у погледу неопходности продужења притвора према њему.

Уставни суд је, такође, утврдио да је подносиоцу уставне жалбе притвор одређен решењем Основног суда у Јагодини К. 95/19 од 5. априла 2019. године, чије трајање се рачуна од 3. априла 2019. године, када је лишен слободе.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора. Притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца, те да ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу (члан 31. став 1.); да се после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (члан 31. став 2.); да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31. став 3.); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3.).

5. Разматрајући наводе уставне жалбе у односу на истакнуту повреду права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава, коју подносилац заснива на тврдњи да су у време доношења престали да постоје законом прописани разлози за продужење притвора и да суд није дао ваљано образложење и индивидуализоване разлоге за продужење притвора према њему прописане одредбом члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, Уставни суд указује да уставно јемство да суд трајање притвора своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, значи обавезу надлежних судова да у својим одлукама наведу релевантне и довољне разлоге којима се оправдава трајање мере притвора, као и да у вођењу поступка у коме се према окривљеном примењује мера притвора покажу примерену хитност.

Полазећи од изнетог, а имајући у виду наводе подносиоца који се односе на образложење оспорених решења у погледу разлога за продужење притвора и неоснованости изјављене жалбе, Уставни суд је, увидом у достављену документацију, утврдио да су надлежни судови управо супротно тврдњама подносиоца изнели врло јасне и конкретне чињенице које представљају разлоге за продужење притвора по основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП.

Наиме, притвор је према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима правноснажно продужен по службеној дужности након завршеног главног претреса и доношења и објављивања пресуде због кривичног дела тешке телесне повреде из члана 121. став 1. Кривичног законика. О постојању услова за продужење притвора одлучује надлежни суд, који је при томе везан општим одредбама ЗКП о притвору. Надлежни судови, у сваком поједином случају, полазећи од конкретних чињеница, цене како постојање особитих околности које указују да ће окривљени поновити кривично дело, тако и оправданост одређивања или продужења мере притвора због њиховог постојања. Правна оцена надлежног суда о кумулативном испуњењу услова за одређивање (и продужење) притвора подлеже контроли у жалбеном поступку и кроз периодично испитивање основаности притвора.

По оцени Уставног суда, образложење оспорених решења се не може сматрати произвољним поступањем судова, с обзиром на то да постојање оправдане сумње да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело тешке телесне повреде произлази из неправноснажне пресуде, те имајући у



виду да је суд ранију вишеструку осуђиваност подносиоца уставне жалбе, од којих су две осуде за кривична дела са елементима насиља, ценио као околност која указује на специфичност његове личност, при чему раније осуде нису утицале на побољшање његовог понашања, те је суд оправдану сумњу да је предметно кривично дело извршио неколико дана од истека рока проверавања по последњој осуди, у међусобној повезаности са осталим околностима ценио као особите околности из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП.

Полазећи од свега наведеног Уставни суд је утврдио да су оспорена решења донета у законито спроведеном поступку, да су заснована на законом прописаним разлозима из којих се према лицу за које постоји оправдана сумња да је извршило кривично дело може продужити притвор.

Надаље, за оцену навода уставне жалбе о истакнутој повреди права на ограничено трајање притвора нужно је испитати и то да ли је предметни кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности.

Уставни суд је, увидом у достављену документацију, утврдио да се подносилац уставне жалбе до њеног подношења (2. јула 2019. године) у притвору налазио три месеца, рачунајући од 3. априла 2019. године, када је лишен слободе, да је за то време против подносилаца уставне жалбе спроведена истрага, одржан главни претрес и донета првостепена пресуда.

По оцени Уставног суда наведено, само по себи, указује на то да су надлежни органи поступали са нарочитом хитношћу у вођењу кривичног поступка, као и да је, у околностима конкретног случаја, основаност даљег задржавања подносиоца уставне жалбе у притвору пажљиво и свестрано разматрана.

Стога је Уставни суд оценио да нису основани наводи уставне жалбе у односу на истакнуту повреду права из члана 31. Устава.

6. Оцењујући основаност навода уставне жалбе да је подносиоцу оспореним решењима повређено право из члана 34. став 3. Устава, Уставни суд пре свега констатује да се наведеном уставном одредбом утврђује право на претпоставку невиности, као једно од права којим се јемчи правна сигурност у казненом праву. У том смислу, претпоставка невиности је повређена ако судска одлука која се односи на лице које је окривљено за кривично дело одражава мишљење да је криво пре него што се његова кривица докаже по закону, односно уколико у одсуству правноснажне одлуке, постоји одређено мишљење које указује да суд (или други државни орган) сматра окривљеног кривим.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је утврдио да су оспорена решења донета након завршеног главног претреса и изрицања првостепене пресуде којом је подносилац уставне жалбе оглашен кривим због кривичног дела тешке телесне повреде.

Уставни суд је даље утврдио да је Основни суд у Јагодини, образлажући разлоге због којих је према подносиоцу уставне жалбе продужио притвор, у оспореном првостепеном решењу навео „ ... да се из наведеног извештаја из казнене евиденције закључује и то да је конкретно кривично дело, за које је окривљени оглашен кривим у овом поступку, извршено непосредно након истека рока провере из последње осуде, имајући у виду да је рок проверавања

из последње осуде истекао 29. марта 2019. године, а кривично дело тешка телесна повреда за које је оглашен кривим у овом поступку извршено је 2. априла 2019. године ...“. Такође, Уставни суд је утврдио да је Виши суд у Јагодини, одлучујући о изјављеној жалби, у оспореном другостепеном решењу навео да „имајући у виду да из списка предмета произлази да је окривљени оправдано сумњив да је извршио кривично дело тешка телесна повреда из члана 121. став 1. Кривичног законика, узимајући у обзир његову ранију вишеструку осуђиваност, што указује да се ради о повратнику у вршењу кривичних дела и чињеницу...“, као и да „ранија осуђиваност окривљеног није цењена самостално, већ у склопу осталих околности окривљеног, пре свега његове личности, околности дела за које је оправдано сумњив, а које околности у конкретном случају управо указују на конкретну опасност, реалну могућност са високим степеном извесности, да би окривљени боравком на слободи у кратком временском периоду могао поновити кривично дело“

Уставни суд је имао у виду да се у оспореном другостепеном решењу налази и формулација из које подносилац уставне жалбе изводи закључак да је суд пре правноснажности предметног кривичног поступка узео као утврђену чињеницу да је окривљени учинио кривично дело које му је оптужним актом стављено на терет, а која гласи: „...узимајући у обзир његову ранију вишеструку осуђиваност, што указује да се ради о повратнику у вршењу кривичних дела и чињеницу да је кривично дело за које се тренутно води поступак против њега, извршио непосредно након истека рока проверавања из последње осуде, тачније три дана након истека овог рока“. Међутим, насупрот мишљењу подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је, читањем целокупне садржине наведеног решења, утврдио да се другостепени суд кретао у оквирима постојања оправдане сумње у оквиру којих се одлучивање о постојању законских разлога за продужење притвора може кретати, те да се у довољној мери дистанцирао од изражавања експлицитне тврдње да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело које је било предмет кривичног поступка, иако према њему поступак није био правноснажно окончан. Наиме, уколико би Уставни суд цитирану формулацију из оспореног решења, на коју указује подносилац уставне жалбе, посматрао потпуно изоловано од остатка садржине другостепеног решења, то би представљало пуки формализам, који би водио до суштински погрешне оцене, јер суштина заштите претпоставке невиности јесте у томе да се процени да ли је одговарајуће карактерисање, дефинисање или означавање, суштински имало значај третирања некога ко је тек осумњичени/оптужени/окривљени, као учиниоца кривичног дела.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима није повређено право на претпоставку невиности зајемчено одредбом члана 34. став 3. Устава.

Следом изнетог, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

7. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој

пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

8. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6940/2019 од 24. марта 2022. године

**Нису повређена права на слободу и безбедност,  
на ограничено трајање притвора и на правично суђење,  
из члана 27. ст. 1. и 2, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава  
(кривични поступак – продужење притвора)**

**Поступак и услови за продужење притвора**

Уставни суд је, увидом у садржину оспорених решења, утврдио да су она донета од стране надлежног кривичног суда, у поступку одлучивања о предлогу Тужилаштва за организовани криминал за продужење притвора према четири окривљена лица, међу којима и према подносиоцима уставне жалбе, и да су у њима детаљно цењена и образложена сва питања која су у конкретном случају била битна за одлучивање. Притвор је према подносиоцима уставне жалбе одређен и продужаван због постојања основане сумње да је извршила више тешких кривичних дела, као и због постојања опасности од бекства из члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП и особитих околности које указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП.

Уставни суд је, даље, оценио да су неосноване тврдње подносиоцима уставне жалбе да поступајући судови нису ценили засебно околности за притвор везане за њу, јер из образложења оба оспорена решења јасно произлази да, иако су поступајући судови разматрали релевантне околности обједињено за све окривљене, исте су ценили индивидуализовано, изричито и експлицитно, наводећи да су утврдили постојање тих околности за „сваког понаокоб“ окривљеног, посебно издвајајући чињенице и околности које се односе на подносиоцима. Заузети став кривичног суда изражен кроз оспорена решења не може се сматрати произвољним поступањем, с обзиром на то да је у њиховим образложењима наведено довољно конкретних околности, које међусобно посматрано оправдавају закључак о постојању сумње да ће окривљена боравком на слободи у кратком временском периоду поновити кривично дело за које је основано сумњива да га је извршила. Оспорена решења донета су у поступку спроведеном у складу са законом и заснована су на законом прописаним разлозима због којих се према лицу за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело може продужити притвор.

Стога подносиатељки уставне жалбе нису повређена права из члана 27. ст. 1. и 2, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава, па је уставна жалба одбијена као неоснована.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Г. изјављена против решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж-р. По1. 1/18 од 18. јануара 2018. године и решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж2. По1. 46/18 од 14. фебруара 2018. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. М. Г. из Банатског Брестовца, која се у тренутку подношења уставне жалбе налазила у притвору у Окружном затвору у Београду, поднела је Уставном суду, 8. марта 2018. године, уставну жалбу против решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж-р. По1. 1/18 од 18. јануара 2018. године и решења Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж2. По1. 46/18 од 14. фебруара 2018. године, због повреде права на слободу и безбедност, права на ограничено трајање притвора и права на правично суђење, зајемчених одредбама члана 27. ст. 1. и 2, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава Републике Србије, као и због повреде права из члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Како се наведено право из Европске конвенције садржински не разликује од права зајемчених наведеним одредбама члана 27. Устава, то је Уставни суд наводе о повреди овог права ценио у односу на те одредбе Устава.

У уставној жалби се, са позивом на ставове Уставног суда, истакнуте повреде означених уставних права поткрепљују, између осталог, и следећим тврдњама: да је Апелациони суд у Београду, као надлежан орган, пропустио да за своју одлуку о продужењу притвора према окривљеној, овде подносиатељки уставне жалбе, да јасне, довољне и индивидуализоване разлоге; да је суд пропустио да одговори на жалбене наводе окривљене; да је своју одлуку образложио неистинитим наводима о чињеничном стању у списима предмета, као и апстрактним правним конструкцијама; да оспорена решења не садрже никакво образложење који су то важни разлози који оправдавају продужење притвора у истрази; да је суд окривљеној продужио притвор из законских разлога прописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП, некритички следећи претходна решења, преписујући идентичне разлоге и за одређивање и за продужење притвора, а без анализе доказа у списима предмета; да је доказе о боравишту окривљене, достављене уз жалбу, констатовао и суд у решењу Кж2. По1. 46/18 од 14. фебруара 2018. године, паушално наводећи да су приложени, али да та одлука, која у целисти има лапидаран карактер, у себи не садржи никакав осврт на те доказе, нити даје разлоге из којих их суд прихвата или не прихвата; да се као један од главних

недостатака и првостепеног и другостепеног решења јавља апсолутно непостојање индивидуализације и конкретизације разлога за продужење притвора према окривљеној.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди истакнуте повреде означених уставних права и поништи оспорене акте.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и одговор Апелационог суда у Београду Су. бр. VIII 45/22 од 7. фебруара 2022. године и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

- наредбом Тужиоца за организовани криминал Кти. 16/17 од 26. октобра 2017. године, која је донета према четири осумњичена лица, међу којима и према подносиоцима уставне жалбе, подносиоцима је стављено на терет извршење кривичног дела удруживање ради вршења кривичних дела, из члана 346. став 4. у вези са ставом 2. Кривичног законика и кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 4, у вези са ставом 1. Кривичног законика;

- решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Београду – Посебно одељење Кпп. По1. 25/17 од 27. октобра 2017. године према окривљенима, међу којима и према овде подносиоцима уставне жалбе, одређен је притвор, а који им се рачунао од 25. октобра 2017. године када су лишени слободе;

- Тужилац за организовани криминал је поднеском Кти. 16/17 од 17. јануара 2018. године поднео предлог за продужење притвора према осумњиченима, међу којима и према овде подносиоцима уставне жалбе, због постојања законских разлога из члана 211. став 1 тач. 1) и 3) ЗКП за још три месеца, јер истрага у том кривичном предмету није била завршена из разлога што је у даљем току поступка неопходно прибавити извештај о оствареној телефонској комуникацији осумњичених, сва започета вештачења и нарочито ДНК вештачење које услед потребе поређења већег броја пронађених трагова и узорака са профилима осумњичених захтева дижи временски период;

- оспореним првостепеним решењем Апелационог суда у Београду – Посебно одељење Кж-р. По1. 1/18 од 18. јануара 2018. године одлучивано је о предлогу Тужилаштва за организовани криминал Кти. 16/17 од 17. јануара 2018. године за продужење притвора према четири окривљена лица, међу којима и према овде подносиоцима уставне жалбе, те је и према окривљеној

М. Г. (подносиоци уставне жалбе) продужен притвор из разлога прописаних одредаба члана 211. став 1. тач. 1) и 3) Законика о кривичном поступку, за још три месеца, а најдуже до 21. априла 2018. године;

- у образложењу оспореног првостепеног решења, поред осталог, је наведено: да из списка предмета произлази основана сумња да су осумњичени Л.Р. као организатор, осумњичени Н.С, А.М. и М. Г. и за сва друга НН лица као припадници организоване криминалне групе у дужем временском периоду односно од 5. маја 2017. године па све до лишења слободе, односно до 25. октобра 2017. године ради стицања финансијске или друге користи на територији Београда и Старе Пазове неовлашћено набављали и стављали у промет опојну дрогу кокаин, те да постоји основана сумња да су на овакав начин прибавили знатна финансијска средства која упркос извршеним претресима стана и других просторија нису нађена код њих нити одузета, те да из тих разлога постоји дојазан да би тако стечену имовинску корист осумњичени могли употребити за своје сакривање или бекство на слободи, нарочито имајући у виду и забрањену казну од најмање десет година за кривично дело које им се ставља на терет; да, следом изнетог, напред наведене околности заједно са чињеницом да поред уредно пријављеног пребивалишта окривљена М. Г. непријављено борави на другој адреси, представљају особите околности које указују на постојање опасности да би у даљем току истраге исти постали недоступни суду и органима гоњења због чега се продужење притвора по законском основу из члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП показује као неопходно и нужно; да, када је у питању законски основ за продужење притвора предвиђен одредбом члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП у односу на окривљене, околност да из списка предмета произлази основана сумња да су напред наведени окривљени функционисали у оквиру организоване криминалне групе, чији су припадници организатори у дужем временском периоду предузимали бројне криминалне активности са циљем набављања и продаје на илегалном тржишту што веће количине опојне дроге кокаина, те да напред међусобни договори и честа телефонска комуникација, односно одузета и пронађена опојна дрога код окривљених потврђују висок степен основане сумње да је у оквиру тако организоване криминалне групе улога сваког од ових окривљених била прецизно дефинисана и јасно опредељена, те ако се има у виду да су радње окривљених у вези набавке и размеравања паковања и даље дистрибуције опојне дроге спречене интервенцијом полиције, то све указује на постојање основане сумње да су криминалне активности окривљених предузимане плански и континуирано, те да њихово деловање није било усмерено на једну радњу, нити је временски било ограничено о чему говори и чињеница да је приликом претреса станова, возила и прегледа код сваког од окривљених пронађена и одузета опојна дрога кокаин као и супстанца за њено умешавање глутамин, због чега је овим окривљенима, и по ставу већа Апелационог суда у Београду – Посебног одељења, неопходно продужити притвор по законском основу из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, будући да све напред наведене околности представљају особите околности које указују на оправдану дојазан да ће окривљени и то

сваки понаособ уколико се нађе на слободи у кратком временском периоду поновити кривично дело;

- оспореним другостепеним решењем Апелационог суда у Београду – Посебно одељење Кж2. По1. 46/18 од 14. фебруара 2018. године, одбијена је као неоснована жалба браниоца окривљене М. Г, овде подносиоце уставне жалбе, изјављена против првостепеног решења Апелационог суда у Београду – Посебно одељење Кж-р. По1. 1/18 од 18. јануара 2018. године;

- у образложењу оспореног другостепеног решења, поред осталог, је наведено: да је, по оцени Апелационог суда у Београду – Посебно одељење, као другостепеног, правилна одлука Апелационог суда у Београду, Посебно одељење из решења Кж-р. По1. 1/18 од 18. јануара 2018. године, којом је према окривљеној М. Г. продужен притвор са разлога прописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП, будући да из списка предмета произлази постојање основане сумње да је окривљена М. Г, као припадник организоване криминалне групе заједно са осталим окривљенима, у дужем временском периоду, и то од 5. маја 2017. године, па до лишења слободе, односно до 25. октобра 2017. године, ради стицања финансијске или друге користи на територији Београда и Старе Пазове неовлашћено набављала и стављала у промет опојну дрогу кокаин, да постоји основана сумња да су на овај начин прибављена знатна финансијска средства која упркос извршеним претресима стана и других просторија нису нађена код окривљене, те да из тих разлога постоји дојазан да би тако стечену имовинску корист осумњичена могла употребити за своје скривање или бекство на слободи, нарочито имајући у виду висину забрањене казне од најмање десет година за кривично дело које јој се ставља на терет; да, следом изнетог, напред наведене околности, заједно са чињеницом да окривљена М. Г. поред уредно пријављеног пребивалишта непријављено борави на другој адреси, и по оцени Апелационог суда у Београду – Посебно одељење, као другостепеног, представљају особите околности које указују на постојање опасности да би у даљем току истраге окривљена могла постати недоступна суду и органима гоњења, због чега се продужење притвора са разлога прописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП показује као нужна и неопходна мера; да је правилна одлука Апелационог суда у Београду – Посебно одељење из решења Кж-р. По1. 1/18 којим је према окривљеној М. Г. продужен притвор и са разлога прописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, будући да из списка предмета произлази основана сумња да је окривљена заједно са осталим окривљенима функционисала у оквиру организоване криминалне групе, која је у дужем временском периоду предузимала бројне криминалне активности са циљем набављања и продаје на илегалном тржишту што веће количине опојне дроге кокаина, те да напред међусобни договори и честа телефонска комуникација, односно одузета и пронађена опојна дрога код окривљених потврђује висок степен основане сумње да је у оквиру тако организоване криминалне групе улога окривљене била прецизно дефинисана и јасно опредељена, те ако се има у виду да је радња окривљене у вези набавке и размаравања паковања и даље дистрибуције опојне дроге спречена

интервенцијом полиције, то све указује на постојање основане сумње да су криминалне активности окривљене и осталих окривљених предузимане плански и континуирано, да деловање ове групе није било усмерено на једну радњу, нити је пак било временски ограничено, о чему говори у прилог чињеница да је приликом претреса станова, возила и прегледа код сваког од окривљених пронађена и одузета опојна дрога кокаин, као и супстанца за њено умешавање – глутамин, то све напред наведене чињенице и околности и по оцени Апелационог суда у Београду – Поседно одељење, представљају особите околности које указују на оправдану бојазан да ће окривљена М. Г. уколико се нађе на слободи у кратком временском периоду поновити извршење кривичног дела;

- оспорено другостепено решење Апелационог суда у Београду – Поседно одељење Кж2. По1. 46/18 од 14. фебруара 2018. године подносиоца уставне жалбе је примила 18. фебруара 2018. године.

4. Одредбама члана 27 Устава, на чије повреде се позива подносиоца уставне жалбе, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (став 1.); да се лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору (став 2.).

Осталим одредбама Устава, чију повреду истиче подносиоца уставне жалбе, утврђено је: да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца, да се, ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени пушта на слободу и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31. ст. 1. и 3.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником (члан 10. став 1.); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закоником и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору и да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 210. ст.



1. до 3.); да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако се крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства, као и ако особите околности указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити кривично дело којим прети (члан 211. став 1. тач. 1) и 3)).

5. Уставни суд, најпре, констатује да су у уставној жалби изнете тврдње да су подносиатељки повређена право на слободу и безбедност, право на ограничено трајање притвора и право на правично суђење, зајемчени одредбама члана 27. ст. 1. и 2, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава. Имајући у виду садржину уставне жалбе, као и наводе којима се обједињено образлажу повреде свих означених уставних права, Уставни суд је истакнуте повреде права из члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава ценио у оквиру права из члана 27. Устава.

Разматрајући мериторно наводе уставне жалбе, Уставни суд, као и у својим ранијим одлукама, наглашава да је, с аспекта заштите људских права, право на личну слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом, али да ово право није апсолутно и да притвор представља посебно осетљиву меру његовог ограничења.

Сагласно одредбама члана 30. став 1. Устава и члана 211. став 1. ЗКП, притвор се према неком лицу може одредити и продужити само одлуком суда, уколико су кумулативно испуњена два услова: 1) да постоји основана сумња да је лице учинило кривично дело и 2) да је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка. Разлози који притварање могу чинити неопходним ради вођења кривичног поступка прописани су у тач. 1) до 4) члана 211. став 1. ЗКП.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, недвосмислено произлази да суд може одредити (и продужити) притвор према неком лицу само уколико истовремено оцени да постоји основана сумња да је оно извршило кривично дело и да је његово притварање неопходно ради вођења кривичног поступка, те да потом, у решењу о одређивању (и продужењу) притвора, детаљно образложи који су то разлози који притварање чине неопходним ради несметаног вођења кривичног поступка.

О постојању услова за продужење притвора одлучује надлежни суд, који је при томе везан општим одредбама ЗКП о притвору. Надлежни суд, у сваком поједином случају, полазећи од конкретних чињеница, цени како постојање особитих околности које указују да ће се окривљена крити, односно дати у бекство, тако и оправданост одређивања или продужења мере притвора због њиховог постојања. Правна оцена надлежног суда о кумулативном испуњењу услова за одређивање (и продужење) притвора подлеже контроли у жалбеном поступку и кроз периодично испитивање основаности притвора.

Уставни суд је, увидом у садржину оспорених решења, утврдио да су она донета од стране надлежног кривичног суда, у поступку одлучивања

о предлогу Тужилаштва за организовани криминал Кти. 16/17 од 17. јануара 2018. године за продужење притвора према четири окривљена лица, међу којима и према овде подносиоци уставне жалбе и да су у њима детаљно цењена и образложена сва питања која су у конкретном случају била битна за одлучивање. У конкретном случају, притвор према подносиоци уставне жалбе је одређен и продужаван због постојања основане сумње да је извршила једно кривично дело удруживање ради вршења кривичних дела и још једно кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, дакле због постојања основане сумње да је извршила више тешких кривичних дела.

Поред постојања основане сумње да је подносиоци извршила више кривичних дела, а у циљу несметаног вођења кривичног поступка, што је услов *sine qua non* за постојање уставности и законитости како приликом одређивања тако и приликом продужавања мере притвора (видети, поред осталих, Одлуку Уставног суда Уж-1429/2008 од 16. јула 2009. године, тачка 7. образложења), Апелациони суд у Београду је у оспореним решењима о продужењу притвора утврдио да, у односу на подносиоци уставне жалбе, постоји како опасност од бекства из члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП, тако и особите околности које указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП.

У односу на први наведени притворски разлог, у образложењу оспорених решења је, поред осталог, наведено да основаност продужења притвора према окривљеној, овде подносиоци уставне жалбе, по законском основу из члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП, произлази из чињенице да је, као припадница организоване криминалне групе, у дужем временском периоду, односно од 5. маја 2017. године па све до лишења слободе, односно до 25. октобра 2017. године, ради стицања финансијске или друге користи на територији Београда и Старе Пазове неовлашћено набављала и стављала у промет опојну дрогу кокаин, те како постоји основана сумња да су на овакав начин прибављена знатна финансијска средства која упркос извршеним претресима стана и других просторија нису нађена код њих нити одузета, то постоји бојазан да би тако стечену имовинску корист осумњичени могли употребити за своје сакривање или бекство на слободи, нарочито имајући у виду и забрањену казну од најмање десет година за кривично дело које им се ставља на терет.

Што се тиче другог притворског разлога из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, Уставни суд је утврдио да је, у образложењима оспорених решења, поред осталог, наведено да из списка предмета произлази основана сумња да су напред наведени окривљени функционисали у оквиру организоване криминалне групе, чији су припадници организатори у дужем временском периоду предузимали бројне криминалне активности са циљем набављања и продаје на илегалном тржишту што веће количине опојне дроге кокаина, као и да постоје бројне друге околности, које су детаљно образложене у оспореним решењима, због чега је окривљенима, међу којима и овде подносиоци уставне жалбе, по оцени Апелационог суда у Београду, било неопходно продужити притвор и по законском основу из члана 211. став 1.

тачка 3) ЗКП, будући да све те околности представљају особите околности које указују на оправдану бојазан да ће окривљени, и то сваки понаособ, уколико се нађу на слободи, у кратком временском периоду поновити кривично дело.

Уставни суд је, даље, утврдио да, управо супротно наводима уставне жалбе, оспорено другостепено решење садржи не само осврт на доказе о боравишту окривљене, достављене уз жалбу, већ и јасне и индивидуализоване разлоге због којих те доказе суд не прихвата, чиме је одговорено и на те жалбене наводе окривљене. Штавише, Уставни суд констатује да је и у образложењу оспореног првостепеног решења, Апелациони суд у Београду највише разматрао, конкретизовао и индивидуализовао управо разлоге који се односе пре свега на подносиоца уставне жалбе (непријављено боравиште), обухватајући потом тим разлозима и остале окривљене. Уставни суд је, стога, утврдио да су неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да поступајући судови нису ценили засебно околности за притвор везане за њу, јер из образложења оба оспорена решења јасно произлази да, иако су поступајући судови разматрали релевантне околности обједињено за све окривљене, исте су ценили индивидуализовано, изричито и експлицитно, наводећи да су утврдили постојање тих околности за „сваког понаособ“ окривљеног, посебно издвајајући чињенице и околности које се односе на подносиоца.

Узимајући у обзир да је подносиоца уставне жалбе оптужена да је у релативно кратком временском периоду од нешто дуже од пет месеци извршила више тешких кривичних дела – удруживање ради вршења кривичних дела и неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, због којих се кривични поступак и води пред посебним одељењем суда, као и то да су на овакав начин прибављена знатна финансијска средства која упркос извршеним претресима стана и других просторија нису нађена код њих нити одузета, те да би тако стечена имовинска корист могла бити употребљена за сакривање или бекство, нарочито имајући у виду и запрећене казне за та дела, Уставни суд прихвата да је надлежни суд основано сматрао да постоје конкретне особите околности које, у овом случају, указују како на опасност од бекства, тако и на то да ће подносиоца уставне жалбе, уколико се нађе на слободи, у кратком временском периоду поновити дело и да су те околности таквог значаја да у конкретном случају оправдавају продужење мере притвора.

По оцени Уставног суда, заузети став кривичног суда, изражен кроз оспорена решења, не може се сматрати произвољним поступањем, с обзиром на то да је у образложењу оспорених решења наведено довољно конкретних околности, које међусобно посматрано оправдавају закључак о постојању сумње да ће окривљена боравком на слободи у кратком временском периоду поновити кривично дело за које је основано сумњива да га је извршила.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је утврдио да су оспорена решења донета у поступку спроведеном у складу са законом и да су заснована на законом прописаним разлозима због којих се према лицу за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело може продужити притвор.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да нису повређена права подносиоце уставне жалбе из члана 27. ст. 1. и 2, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

6. Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2810/2018 од 7. априла 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(прекршајни поступак – поступак за измену правноснажне пресуде  
прекршајног суда)**

Поступак измене појединачног акта донетог на основу општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са законом  
Законом о Уставном суду регулисан је поступак отклањања последица насталих услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом. Правни пут за отклањање последица неуставног или незаконитог општег акта започиње предлогом странке којој је повређено право да се измени коначни или правноснажни појединачни правни акт, као посебним правним средством предвиђеним Законом о Уставном суду, који се подноси суду или другом органу који је појединачни акт донео, у року од шест месеци од дана објављивања утврђујуће одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, а може се односити само на појединачне акте који су достављени најкасније две године пре подношења предлога или иницијативе Уставном суду за оцену уставности и/или законитости предметног општег акта.

У конкретном случају подносилац уставне жалбе имао је право да поднесе предлог за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године, а на основу одредбе члана 61. Закона о Уставном суду. Подносилац је надлежном прекршајном суду 8. новембра 2018. године доставио поднесак насловљен као предлог – захтев за измену правноснажног појединачног акта – исте пресуде Прекршајног суда у Лозници, при чему се позвао на члан 61. Закона о Уставном суду. Став Прекршајног апелационог суда у оспореном решењу да је подносилац требало да поднесе предлог за подношење захтева за заштиту законитости по члану 285. став 1. тачка 2) Закона о прекршајима је произвољан, јер из ове законске одредбе произлази да се захтев за заштиту законитости може поднети искључиво ако је реч о неусаглашености закона са Уставом и релевантним међународним правилима,

а у конкретном случају реч је о незаконитости одредаба општег правног акта јединице локалне самоуправе – Одлуке о јавним паркиралиштима која је утврђена одлуком Уставног суда, на основу којих је проистекао прекршајни поступак вођен против подносиоца.

Дакле, у конкретном случају Прекршајни апелациони суд није поступио на уставноправно прихватљив начин, те није правилно применио релевантне одредбе Закона о Уставном суду, погрешно се позивајући на одредбу члана 285. став 1. тачка 2) Закона о прекршајима. Како је Прекршајни апелациони суд погрешно утврдио да је подносилац требало да изјави предлог за подношење захтева за заштиту законитости уместо предлог за измену појединачног правноснажног акта донетог на основу неуставног прописа (а који предлог је одбијен оспореним решењем), Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењем повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, поништио оспорено решење Прекршајног апелационог суда и наложио поновно одлучивање о жалби браниоца кажњеног изјављеној против првостепеног решења Прекршајног суда у Лозници.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ч. В. и утврђује да је решењем Прекршајног апелационог суда Прж. 28058/18 од 24. децембра 2018. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Прекршајног апелационог суда Прж. 28058/18 од 24. децембра 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби браниоца кажњеног изјављеној против решења Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 29. новембра 2018. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Ч. В. из Лознице поднео је Уставном суду, 23. фебруара 2019. године, уставну жалбу против решења Прекршајног апелационог суда Прж. 28058/18 од 24. децембра 2018. године, због повреде права из члана 32. став 1, чл. 34, 36. и 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је „нејасно зашто поступајући суд поистовећује захтев за заштиту законитости и предлог за измену појединачног акта као посебног правног средства“; да се према члану 61. Закона о Уставном суду поступак за измену појединачног акта покреће подношењем предлога; да је оспорено решење неправилно и незаконито; да су прекршајни судови у истој ситуацији доносили различите одлуке.

Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права, те да поништи оспорено решење

и одреди да се донесе нова одлука по жалби браниоца кажњеног, односно подносиоца уставне жалбе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17, између осталог, утврдио:

- да је иницијатива М.Г. и П.Л. за оцену уставности и законитости Одлуке о јавним паркиралиштима, а коју је донела скупштина Града Лознице, поднета 20. априла 2017. године Уставном суду;

- да је Одлуком Уставног суда УО-87/2017 од 24. маја 2018. године утврђено да одредба члана 25. став 1. у делу који гласи: „12, 13, 14. и 20.“ Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Лознице“, бр. 6/09, 3/11, 4/13, 2/14 и 1/15) није у сагласности са законом; наведена одредба је престала да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, односно 18. јула 2018. године;

- да је пресудом Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године окривљени, овде подносилац уставне жалбе, оглашен одговорним да је учинио прекршај из члана 14а (20) у вези са чланом 25. став 4. и чланом 25. став 2. у вези става 1. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Лознице“, бр. 6/09, 3/11, 4/13, 2/14 и 1/15), те му је последично изречена новчана казна у износу од 5.000 динара;

- да је напред наведена пресуда достављена подносиоцу 16. априла 2018. године, а како то неспорно произлази из повратнице;

- да је решењем Прекршајног суда у Лозници Ипр. 2512/18 од 3. августа 2018. године обустављен поступак извршења према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, на основу члана 60. став 3. Закона о Уставном суду;

- да је актом Републичког јавног тужилаштва Птз. 724/18 од 19. октобра 2018. године обавештен бранилац подносиоца уставне жалбе да Републичко јавно тужилаштво није поднело захтев за заштиту законитости против правноснажне пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године с обзиром на то да је протекао прописани преклузивни рок из члана 285. Закона о прекршајима;

- да је бранилац окривљеног 8. новембра 2018. године поднео Прекршајном суду у Лозници поднесак насловљен као „предлог – захтев за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године“;

- да је решењем Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 29. новембра 2018. године одбијен као неоснован предлог – захтев за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године; у образложењу решења је, између осталог, наведено да „поступајући по предлогу – захтеву за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године окривљеног, а имајући у виду цитиране одредбе закона, суд је становишта да је захтев окривљеног неоснован и да је окривљени требао да поднесе предлог за подношење захтева за заштиту законитости Републичком јавном тужилаштву како би дошло до измене појединачног акта у складу са правилима поступка у коме је исти донет, а нема основа за понављање прекршајног поступка“;

- да је оспореним решењем Прекршајног апелационог суда Прж. 28058/18 од 24. децембра 2018. године одбијена као неоснован жалба браниоца кажњеног, а решење Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 29. новембра 2018. године је потврђено; у образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено да „нису основани наводи жалбе који се односе на законску форму предлога за измену правноснажног појединачног акта пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године, јер је одредбом члана 61. Закона о Уставном суду прописано да свако коме је повређено право коначним или правоснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за коју је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет. Одредбом члана 285. став 1. тачка 2. Закона о прекршајима је прописано да се против правноснажне пресуде може поднети захтев за заштиту законитости ако је примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Даље је одредбом члана 61. став 2. Закона о Уставном суду прописано да предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог на основу закона или другог општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, може се поднети у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику РС“ ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од 2 године. Имајући у виду наведену одредбу члана 285. став 1. тачка 2. Закона о прекршајима која прописује начин измене појединачног акта, а која одредба се мора применити сагласно члану 61. Закона о Уставном суду, то је одлука првостепеног суда применом одредбе члана 273. Закона о прекршајима потврђена, као правилна и на закону заснована“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду уставном жалбом указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан

и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Чланом 34. став 1. Устава установљено је да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена.

Чланом 36. Устава јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 1.), 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 2.).

Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15) прописано је: 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.); да кад Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 59.); да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени, да се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може ни дозволити ни спровести, а да ће се започето извршење обуставити (члан 60. ст. 1. и 3.); да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет, да се предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члана 61. ст. 1. и 2.); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити



последнице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последнице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члана 62.).

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, др. 65/13, 13/16 и 98/16) прописано је: да се против правноснажне пресуде може поднети захтев за заштиту законитости ако је повређен закон или други пропис о прекршају или ако је примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, те да захтев за заштиту законитости подиже Републички јавни тужилац у року од три месеца од дана достављања пресуде (члан 285. став 1. тач. 1) и 2) и став 2.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је оспореним решењем повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Из навода уставне жалбе неспорно произлази да подносилац сматра да му је означено уставно право повређено тиме што је Прекршајни апелациони суд правноснажно одбио као неоснован предлог за измену појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године (која је донета на основу делимично неуставног прописа) и заузео став да је Ч. В. требало да поднесе предлог за подношење захтева за заштиту законитости Републичком јавном тужилаштву, позивајући се при томе на одредбу члана 285. став 1. тачка 2) Закона о прекршајима. Дакле, поступајући прекршајни суд сматра да у конкретном случају подносилац уставне жалбе није требало да поднесе предлог за измену правноснажног појединачног акта донетог на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом.

Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби у погледу повреде права на правично суђење, Уставни суд полази од тога да је Законом о Уставном суду прецизно регулисан поступак отклањања последица насталих услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом. Правни пут за отклањање последица неуставног или незаконитог општег акта почиње предлогом странке којој је повређено право да се измени коначни или правноснажни појединачни правни акт, као посебним правним средством предвиђеним Законом о Уставном суду. Предлог се подноси суду или другом органу који је појединачни акт донео, у року од шест месеци од дана објављивања „касаторне“ одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, а може се односити само на појединачне акте који су достављени најкасније две године пре подношења предлога или иницијативе Уставном суду за оцену уставности и/или законитости предметног општег акта.

Одлука Уставног суда којом је утврђено да један закон или други општи акт, односно поједине његове одредбе, нису у сагласности са Уставом

и законом, има две врсте правног дејства. Таква одлука најпре делује *erga omnes*, у складу са одредбом члана 166. став 2. Устава, по којој су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће. Потом остварује појединачно дејство према доносиоцу закона, односно другог општег акта, затим према субјектима који су га извршавали (спроводили), а на крају и према појединцима на које се тај акт непосредно примењивао. Сагласно одредбама члана 61. Закона о Уставном суду, свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом донетим на основу закона или другог општег акта за који је утврђено да је несагласан Уставу и закону, има право да од надлежног органа тражи измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет.

С обзиром на претходно утврђено, Уставни суд је оценио да је, у конкретном случају, подносилац уставне жалбе неспорно имао право да поднесе предлог за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2018. године, а на основу одредбе члана 61. Закона о Уставном суду. Уставни суд нарочито напомиње да је подносилац надлежном прекршајном суду 8. новембра 2018. године доставио поднесак насловљен као предлог – захтев за измену правноснажног појединачног акта – пресуде Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17 од 23. јануара 2017. године, при чему се изричито позвао на члан 61. Закона о Уставном суду. Подносилац је правилно изабрао правни пут за отклањање последица неуставности. Став Прекршајног апелационог суда у оспореном решењу да је подносилац требало да поднесе предлог за подношење захтева за заштиту законитости је крајње произвољан и арбитреран. Наиме, чињеница је да је одредбом члана 285. став 1. тачка 2) Закона о прекршајима прописано да се против правноснажне пресуде може поднети захтев за заштиту законитости ако је примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Не упуштајући се у целисходност оваквог законског решења, Уставни суд констатује да из означене одредбе Закона о прекршајима произлази да се захтев за заштиту законитости може поднети искључиво ако је реч о неусаглашености закона са Уставом и релевантним међународним правилима. У конкретном случају реч је о незаконитости дела општег правног акта јединице локалне самоуправе – Одлуке о јавним паркиралиштима, а на основу које је и проистекао прекршајни поступак вођен против подносиоца.

Дакле, у конкретном случају Прекршајни апелациони суд није поступио на уставноправно прихватљив начин, те није правилно применио релевантне одредбе Закона о Уставном суду, погрешно се позивајући на одредбу члана 285. став 1. тачка 2) Закона о прекршајима.

Како је у конкретном случају Прекршајни апелациони суд погрешно утврдио да је подносилац требало да изјави предлог за подношење захтева за заштиту законитости уместо предлог за измену појединачног правноснажног акта донетог на основу неуставног прописа (а који предлог је одбијен оспореним решењем), Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе

оспореним решењем повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити само поништајем оспореног решења Прекршајног апелационог суда Прж. 28058/18 од 24. децембра 2018. године и одређивањем да другостепени суд донесе нову одлуку о жалби браниоца кажњеног изјављеној против решења Прекршајног суда у Лозници Пр. 5031/17/15 од 29. новембра 2018. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Имајући у виду да је Уставни суд усвојио уставну жалну и поништио оспорено решење, то није посебно разматрао да ли су у конкретном случају повређена права из чл. 34, 36. и 58. Устава.

8. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1819/2019 од 7. априла 2022. године

**Повреда права на хитно одлучивање суда о жалби  
против решења о продужењу притвора, из члана 27. став 3. Устава  
(истражни поступак)**

Критеријуми на основу којих се оцењује да ли постоји или не повреда права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана 27. став 3. Устава

Приликом оцене да ли је одлучивање о жалби на решење о продужењу притвора у сагласности са обавезом хитности из члана 27. став 3. Устава, Уставни суд полази од тога да је у Уставу постављен рок од 48 сати за доношење и достављање одлуке о жалби на решење о одређивању притвора, те да свака следећа одлука којом се одлучује о жалби на решење о продужењу притвора мора бити донета у што краћем временском периоду, уз поштовање захтева хитности. Овај захтев хитности произлази и из одредбе члана 210. став 2. Законика о кривичном поступку којом је наложено свим органима који учествују у кривичном поступку да поступају са нарочитом хитношћу, ако се окривљени налази у притвору. При оцени навода о повреди овог права Уставни суд мора, поред трајања жалбеног поступка, узети у обзир околности сваког конкретног случаја, а које обухватају сложеност самог поступка, начин спровођења поступка од стране поступајућих судова и понашање подносиоца, као и од каквог је то значаја за подносиоца. Стандард хитности одлучивања о жалби против решења о продужењу притвора је мање захтеван када се у другостепеном поступку преиспитује одлука суда о продужењу притвора, јер одлучивање о жалби представља додатно испитивање његове оправданости.

Примењујући ове критеријуме на конкретан случај, Уставни суд је нашао да због временског периода на који је притвор био продужен, те чињенице да је продужаван само према једном окривљеном лицу, жалба подносиоца, односно његовог браниоца на решење о продужењу притвора није била „хитно“ размотрена, како то изричито налаже одредба члана 27. став 3. Устава. Рок од 22, односно 23 дана за доношење одлуке о жалби на решење о продужењу притвора и достављање ове одлуке подносиоцу/ његовом браниоцу, у конкретном случају, представља несразмерно дуг период за преиспитивање законитости, односно оправданости одлуке о продужењу притвора. Стога је Суд је утврдио да је у поступку по жалби на решење Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године о продужењу притвора, у коме је донето оспорено решење Апелационог суда у Крагујевцу од 24. априла 2017. године, као и решење истог суда од 27. априла 2017. године, којима су жалбе окривљеног (овде подносиоца уставне жалбе) и његовог браниоца одбијене, повређено право подносиоца уставне жалбе из члана 27. став 3. Устава.

У овом случају Суд је одлучио да се правично задовољење због утврђене повреде права из члана 27. став 3. Устава оствари објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду.

У преосталом делу уставна жалба је одбачена као недопуштена, имајући у виду да се одредбом члана 30. став 3. Устава пружа заштита у фази иницијалног одређивања притвора, тако да се ова уставна норма не може довести у везу са оспореним решењима којима је одлучивано о продужењу притвора, и да решења садрже детаљно и јасно образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, те се наводи подносиоца не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење, односно одбачена је као преурањена јер у време подношења уставне жалбе није био окончан кривични поступак који се водио против подносиоца, а заштиту права на суђење у разумном року у том случају пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд.

Према члану 6. Закона о Уставном суду и заузетом ставу овог суда, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. П. и утврђује да је у поступку по жалби на решење Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године у коме су донета решења Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 248/17 од 24. априла 2017. године и Кж.2. 269/17 од 27. априла 2017. године, повређено право подносиоца уставне жалбе из члана 27. став 3. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. П. из Чачка поднео је Уставном суду, 4. маја 2017. године, преко пуномоћника Д. Ђ, адвоката из Чачка, уставну жалбу против решења Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 248/17 од 24. априла 2017. године и решења истог суда Кж.2. 269/17 од 27. априла 2017. године, због повреде права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана 27. став 3. Устава Републике Србије, као и због повреде права из члана 30. став 3. и члана 32. став 1. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је „окривљени, овде подносилац уставне жалбе, жалбу на решење којим му је продужен притвор изјавио лично 10. априла 2017. године и преко браниоца 11. априла 2017. године, а Апелациони суд у Крагујевцу је о жалби окривљеног одлучио тек 27. априла 2017. године, а о жалби браниоца 24. априла 2017. године на начин да је одбио жалбе и потврдио првостепено решење. Истовремено наведена решења су достављена окривљеном и његовом браниоцу тек 3. маја 2017. године. Дакле, поступак по жалби изјављеној против решења Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године о продужењу притвора трајао је 23, односно 22 дана, чиме је прекорачен Уставом зајемчен рок да ће се о жалби одлучити у року од 48 часова, а из чега последично следи повреда права из члана 27. став 3. Устава у вези члана 30. став 3. Устава“; да „у конкретном случају није постојао ни један једини разлог који би оправдао основ за одређивање и продужење притвора окривљеном по члану 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, јер не постоји ни једна једина и најмања околност која би на било који начин указала на сумњу да постоји опасност да ће окривљени Д. П. поновити извршење кривичног дела за које се терети у конкретном поступку“; да је важан разлог за продужење притвора подносиоцу чињеница да још увек нису изведене све доказне радње у току истраге (ДНК вештачење и вештачење трагова папиларних линија), те да је нејасно из којих разлога поступајући суд у томе види важан разлог за продужење притвора; да истрага у овом случају неоправдано дуго траје; да је „безразложним продужавањем притвора Апелациони суд у Крагујевцу повредио право окривљеног на правично и непристрасно суђење“.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права, поништи оспорена решења, те да одреди да Апелациони суд у Крагујевцу донесе нову одлуку којом ће укинути притвор подносиоцу. Такође, подносилац је тражио и трошкове састава уставне жалбе.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца

уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из достављене документације и одговора Вишег суда у Чачку Су. VIII 92/20 од 20. маја 2020. године, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

- да је решењем Вишег суда у Чачку Кпп. 1/17 од 15. јануара 2017. године одређен притвор окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, са законских разлога из члана 211. став 1. тач. 2) и 3) Законика о кривичном поступку, а који притвор се рачуна од 13. јануара 2017. године кад је подносилац лишен слободе;

- да се против подносиоца, по наредби Вишег јавног тужиоца у Чачку, води истрага због постојања основане сумње да је извршио кривично дело неовлашћене производње и стављања у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09);

- да је притвор подносиоцу продужаван неколико пута;

- да је решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године против окривљеног Д. П. продужен притвор са законских разлога из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку за два месеца, тако да притвор по овом решењу може најдуже трајати до 7. јуна 2017. године; у образложењу решења је, између осталог, наведено да „по оцени Апелационог суда и даље стоје законски разлози из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку са којих је окривљеном притвор одређен и продужаван, а истрага из оправданих разлога још није окончана, због чега је усвојен предлог Вишег јавног тужиоца у Чачку за продужење притвора са напред наведеног законског основа за још два месеца. По налажењу Апелационог суда, и даље стоје разлози за продужење притвора према окривљеном прописани чланом 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, с обзиром да постоје особите околности које указују да ће окривљени у кратком временском периоду поновити исто или уско повезано кривично дело, са делом за које се води овај кривични поступак. Ово стога што окривљени обавља аутопревозничку делатност у међународном транспорту – на територији разних држава, а преносио је велику количину опојне дроге ‘хашиш’ – упаковану у 10 пакета у количини бруто масе око једног килограма. Наведене чињенице, по оцени Апелационог суда, представљају особите околности које указују да ће окривљени ако се нађе на слободи у кратком временском периоду поновити кривично дело. По оцени Апелационог суда, за продужење притвора према окривљеном Д. П. постоје важни разлози у смислу члана 215. став 2. Законика о кривичном поступку, јасно наведени у образложеном предлогу Вишег јавног тужиоца, па је продужење притвора за још два месеца нужно. Ово стога, по оцени Апелационог суда, што је нужно да се обаве у поступку истраге доказне радње, и то изврши ДНК вештачење од стране Биолошког факултета Универзитета у Б.– Центар за хуману молекуларну генетику и обави вештачење од стране МУП-а Србије, НКТ Центар, Одељење у Ужицу ради утврђивања

порекла трагова пронађених на одузетим предметима, а ове доказне радње до сада нису изведене из оправданих разлога“;

- да је окривљени напред наведено решење Апелационог суда у Крагујевцу примио 7. априла 2017. године, а да је жалбу изјавио 10. априла 2017. године, док је његов бранилац изјавио жалбу 11. априла 2017. године преко поште Чачак;

- да је Више јавно тужилаштво у Чачку 19. априла 2017. године упутило акт Кти. 1/17 Апелационом суду у Крагујевцу у коме је, између осталог, наведено: „у прилогу вам достављам списе ВЈТ у Чачку Кт. 1/17 (Кти. 1/17) који се односе на П. Д, на вашу надлежност,... Апелациони суд у Крагујевцу је вратио жалбу са назнаком да се доставља на надлежност Вишем јавном тужилаштву у Чачку. Сматрам да је жалба услед очигледне грешке достављена нама, па вам заједно са списима достављам...“;

- да је окривљени Д. П. 26. априла 2017. године доставио Апелационом суду у Крагујевцу поднесак насловљен као „жалба“, у коме је наведено да му је „по решењу број Кжр. 15/17 дана 7. априла 2017. године продужен притвор у трајању од два месеца који сте ми послали факсом у Окружни затвор у Чачку и још нисам добио оригинално ваше решење. Поднео сам жалбу на ваше решење дана 10. априла 2017. године коју још нисам добио Ваш одговор зато Вас молим да у најкраћем року одговорите на моју жалбу коју сам Вам поднео“;

- да је оспореним решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 248/17 од 24. априла 2017. године одбијена као неоснована жалба браниоца окривљеног Д. П. изјављена против решења Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године; у образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено да „овакви жалбени наводи оцењени су као неосновани, с обзиром да се у изреци првостепеног решења јасно и недвосмислено наводи да се притвор према окривљеном, продужава по законском основу прописаном одредбом члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, о чему се у образложењу дају правилни, потпуни и убедљиви разлози, које у свему прихвата и овај суд, а наводи жалбе да окривљени, услед одузимања путне исправе нема никакву могућност напуштања Републике Србије, те, обављања аутопревозничке делатности у међународном транспорту, па следствено томе, нема ни опасности од понављања предметног кривичног дела, оцењени су као без основа, будући да се државна граница Републике Србије са појединим државама у суседству може легално прећи и без такве исправе, док се поменута вештачења наводе само као додатни важни разлози за продужење притвора окривљеном у истрази, које овај суд такође прихвата као правилне, па је, због свега наведеног, жалба браниоца окривљеног оцењена као неоснована“;

- да је оспореним решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 269/17 од 27. априла 2017. године одбијена као неоснована жалба окривљеног изјављена против решења Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године;

- да је окривљени оспорена решења Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 248/17 и Кж.2. 269/17 примио 3. маја 2017. године, као и његов бранилац.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (члан 27. став 3.); да се писмено и образложено решење суда о притвору уручује притворенику најкасније 12 часова од притварања, да одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова (члан 30. став 3.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником (члан 10. став 1.); да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору (члан 210. став 2.); да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, саучеснике или прикриваче, да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако особите околности указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити кривично дело којим прети (члан 210. став 1. тач. 2) и 3)); да се притвор у истрази може одредити, продужити или укинути решењем судије за претходни поступак или већа (члан 21. став 4.), да против решења о притвору странке и бранилац могу изјавити жалбу већу (члан 21. став 4.), да се жалба, решење и остали списи достављају одмах већу, те да жалба не задржава извршење решења (члан 214. ст. 1. и 3.).

5. Разматрајући основаност тврдњи о повреди права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана 27. став 3. Устава, Уставни суд најпре указује да је у више својих одлука (видети, поред осталих, Одлуку Уж-687/2008 од 25. децембра 2008. године, Одлуку Уж-1254/2009 од 9. октобра 2009. године, Одлуку Уж-5509/2011 од 26. септембра 2012. године) заузео ставове о критеријумима на основу којих у сваком конкретном случају оцењује да ли постоји или не повреда права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана 27. став 3. Устава.

Тако, приликом оцене да ли је одлучивање о жалби на решење о продужењу притвора у сагласности са обавезом хитности из члана 27. став 3. Устава, Уставни суд полази од тога да је у Уставу јасно постављен рок од



48 сати за доношење и достављање одлуке о жалби на решење о одређивању притвора, те да свака следећа одлука којом се одлучује о жалби на решење о продужењу притвора мора бити донета у што краћем временском периоду, уз поштовање захтева хитности. Овај захтев хитности произлази и из одредбе члана 210. став 2. Законика о кривичном поступку којом је наложено свим органима који учествују у кривичном поступку да поступају са нарочитом хитношћу, ако се окривљени налази у притвору. Поред тога, Уставни суд има у виду и то да суд који одлучује о жалби на одлуку о постојању даљих разлога за притвор одлуку мора донети хитно, али да је стандард хитности мање захтеван када се у другостепеном поступку преиспитује одлука суда о продужењу притвора, јер одлучивање о жалби заправо представља додатно испитивање његове оправданости. Коначно, Уставни суд указује да се стандард хитности мора процењивати и у зависности од фазе кривичног поступка у којој је донето првостепено решење, односно на који временски период је притвор продужен.

Поред ових критеријума и ставова, за одлучивање Уставног суда у конкретном случају од значаја је и пракса Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) која се односи на члан 5. став 4. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) и питање хитности испитивања законитости лишења слободе/притвора, а која је систематизована и детаљно изложена у пресуди Великог већа у предмету *Inseher йройив Немачке*, (представке бр. 10211/12 и 27505/14, од 4. децембра 2018. године, ст. 251-256.). Тако члан 5. став 4. Европске конвенције гарантује притвореним лицима право на судски поступак ради оспоравања законитости одлуке о одређивању/продужавању притвора и успоставља и право на брзу судску одлуку у погледу законитости притвора. Према пракси Европског суда, питање да ли је право на хитно одлучивање поштовано одређује се у светлу околности сваког појединачног случаја, па се као и у случају одредби о „разумном року“ из члана 6. став 1. Европске конвенције, и код члана 5. став 4. Европске конвенције мора ценити сложеност поступка, начин на који је поступак спроведен од стране домаћих органа, понашање подносиоца, као и значај поступка за самог подносиоца. Члан 5. став 4. Европске конвенције не обавезује стране уговорнице да успоставе више од једног нивоа надлежности за испитивање законитости притвора и испитивање захтева за пуштање из притвора. Ипак, према пракси Европског суда, свака држава која предвиђа жалбени поступак, у начелу, мора дати притвореницима исте гаранције у жалбеном поступку као оне које су дате у првом степену, укључујући ту и хитност испитивања притвора од стране другостепеног суда. Да би се утврдило да ли је поступљено у складу са захтевом хитности, неопходно је извршити свеобухватну оцену ако је поступак спроведен у више степена, при чему је Европски суд спреман да толерише дуже трајање одлучивања о жалби у поступку пред другостепеним судом.

Из изложеног произлази да приликом оцене навода о повреди права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана

27. став 3. Устава, Уставни суд мора, поред трајања жалбеног поступка, узети у обзир околности сваког конкретног случаја, а које обухватају сложеност самог поступка, начин спровођења поступка од стране поступајућих судова и понашање подносиоца, као и од каквог је то значаја за подносиоца. У сваком случају, стандард хитности одлучивања о жалби против решења о продужењу притвора је мање захтеван, јер одлучивање о жалби заправо представља додатно испитивање оправданости притвора.

Примењујући напред наведено на конкретан случај, Уставни суд најпре констатује да је решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године притвор продужен подносиоцу уставне жалбе који је по том решењу могао трајати најдуже до 7. јуна 2017. године. Уставни суд даље констатује да је подносилац изјавио жалбу 10. априла 2017. године, док је бранилац подносиоца против овог решења о продужењу притвора изјавио жалбу 11. априла 2017. године. Уставни суд је даље утврдио да су након пријема наведених жалби, списи предмета омашком достављени Вишем јавном тужилаштву у Чачку, а које тужилаштво је актом Кти. 1/17 од 19. априла 2017. године доставило списе Апелационом суду у Крагујевцу на даљу надлежност. Апелациони суд у Крагујевцу је оспореним решењима Кж.2. 248/17 од 24. априла 2017. године и Кж.2. 269/17 од 27. априла 2017. године одлучио о жалбама окривљеног, односно његовог браниоца. Уставни суд даље констатује да је наведена другостепена решења подносилац примио 3. маја 2017. године, односно након 23 од дана подношења жалбе, а да је његов бранилац ова решења примио исто 3. маја 2017. године, односно 22 дана од дана подношења жалбе.

Уставни суд је нарочито имао у виду да подносилац својим понашањем није допринео дужини трајања жалбеног поступка. Наиме, у одговору Вишег суда у Чачку Су. VIII 92/20 од 20. маја 2020. године је наведено да је подносилац поднео допуну жалбе 26. априла 2017. године. Међутим Уставни суд је утврдио да, иако је поднесак подносиоца насловљен као „жалба“, суштински представља ургенцију да се што пре одлучи о његовој жалби од 10. априла 2017. године.

Уставни суд сматра да у оваквим околностима случаја, пре свега због временског периода на који је притвор био продужен, те чињенице да је притвор продужаван према једном једином окривљеном лицу, жалба подносиоца, односно браниоца подносиоца на решење о продужењу притвора није била „хитно“ размотрена, како то изричито налаже одредба члана 27. став 3. Устава. Стога рок од 22, односно 23 дана за доношење одлуке о жалби на решење о продужењу притвора и достављање ове одлуке подносиоцу/ његовом браниоцу, у конкретном случају, представља несразмерно дуг период за преиспитивање законитости, односно оправданости одлуке о продужењу притвора.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да је у поступку по жалби на решење Апелационог суда у Крагујевцу Кжр. 15/17 од 7. априла 2017. године, у коме је донето решење Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 248/17 од 24. априла 2017. године, као и решење истог суда Кж.2. 269/17 од

27. априла 2017. године, повређено право подносиоца уставне жалбе из члана 27. став 3. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу уставну жалбу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење због утврђене повреде права из члана 27. став 3. Устава, у овом случају, оствари објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду.

7. Имајући у виду садржину уставне жалбе и оспорених решења, Уставни суд констатује да се одредбом члана 30. став 3. Устава пружа заштита у фази иницијалног одређивања притвора, те се ова уставна норма не може довести у везу са оспореним решењима којима је одлучивано о продужењу притвора (видети Решење овог суда Уж-10659/18 од 29. октобра 2019. године).

Испитујући основаност тврдњи подносиоца о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, увидом у оспорена решења, утврдио да она садрже детаљно и јасно образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, те је, стога, полазећи од претходно наведеног, оценио да се наводи подносиоца не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд још једном оцени законитост решења Апелационог суда у Крагујевцу Кж.2. 248/17 од 24. априла 2017. године и Кж.2. 269/17 од 27. априла 2017. године.

Подносилац уставне жалбе сматра да му је повређено и право на суђење у разумном року јер „постоји кривица Вишег јавног тужилаштва у Чачку зашто истрага у овом случају неоправдано дуго траје“. Уставни суд констатује да из навода уставне жалбе и достављене документације несумњиво произлази да у време подношења уставне жалбе није био окончан кривични поступак који се водио против подносиоца. Уставни суд указује да је Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13) од 21. маја 2014. године, у правни систем Републике Србије уведено ново правно средство – захтев за заштиту права на суђење у разумном року о коме одлучују надлежни редовни судови, а да је од 1. јануара 2016. године ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), којим је такође предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд.

Имајући у виду напред наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка

пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

9. Уставни суд је, на основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3809/2017 од 19. маја 2022. године („Службени гласник РС“, број 76/22)

**Није повређено право на ограничено трајање притвора,  
из члана 31. став 1. Устава  
(поступак за изручење – одређивање и продужење екстрадиционог  
притвора)**

**Трајање екстрадиционог притвора**

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима правноснажно продужен пошто су надлежни судови оценили као основан предлог судије за претходни поступак Вишег суда у Сремској Митровици о продужењу екстрадиционог притвора, на основу одредбе члана 22. став 1. тачка 1) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Оспорена решења заснована су на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, а надлежни судови поступали су у складу са истим законом када су утврдили да постоје услови да се подносиоцу уставне жалбе продужи притвор по означеном законском основу. Наиме, постојање околности које указују да ће се подносилац уставне жалбе, као лице чије изручење се захтева, сакрити или побећи у циљу ометања поступка одлучивања о замолници или спровођења изручења је, по оцени Уставног суда, јасно и довољно образложено у оспореним решењима. Чињенице да је окривљени двојни страни држављанин, који у Републици Србији нема пријављено ни пребивалиште ни боравиште, дају основа за закључак да је у питању окривљени који је животно везан за друге земље, те су надлежни судови на одговарајући начин те чињенице ценили и образложили као релевантне и довољне разлоге за продужење притвора по наведеном законском основу. Уставни суд, надаље, сматра да оспорено другостепено решење Апелационог суда у Новом Саду управо потврђује да надлежни судови показују довољно брижљив однос код продужења притвора према подносиоцу уставне жалбе и воде рачуна о динамичном приступу који захтева Европски суд за људска права код процене довољних и релевантних околности.

Такође, Суд је оценио да се конкретно трајање екстрадиционог притвора, од дана лишења слободе подносиоца (27. септембра 2017. године) до дана подношења уставне жалбе (24. априла 2018. године), објективно не може сматрати ни неразумно дугим, имајући у виду све околности,

комплексност и специфичности поступка међународне правне помоћи у кривичним стварима.

Како оспореним решењима није повређено Уставом зајемчено право подносиоца на ограничено трајања притвора из члана 31. став 1. Устава, уставна жалба је обијена као неоснована.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба З. М. изјављена против решења Вишег суда у Сремској Митровици Кв. 149/18 од 13. марта 2018. године и решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 362/18 од 29. марта 2018. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. З. М. из Бања Луке, Република Српска, Босна и Херцеговина, држављанин Босне и Херцеговине и Републике Хрватске, поднео је Уставном суду, 24. априла 2018. године, преко пуномоћника И. М, адвоката из Панчева, уставну жалбу против решења Вишег суда у Сремској Митровици Кв. 149/18 од 13. марта 2018. године и решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 362/18 од 29. марта 2018. године, због повреде права на ограничено трајање притвора зајемченог одредбама члана 31. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, између осталог, наводи: да се налази у екстрадиционом притвору од 27. септембра 2017. године; да се не види крај колико ће притвор бити продужаван очигледним пропустима у погледу битних повреда одредаба у кривичном поступку од стране првостепеног суда, који очигледно не поштујући одлуке суда правног лека, непотребно одуговлачи овај поступак у погледу захтева за екстрадицију државе молиље Републике Хрватске; да његово држање у притвору може трајати у недоглед због очигледно супротстављених ставова првостепеног и суда правног лека, чиме су на директан начин повређене одредбе које се односе на трајање притвора.

Предложио је да Уставни суд утврди да је дошло до повреде означеног уставног права, поништи оспорена решења и подносиоца упути да накнаду штете даље захтева и оствари у складу са законом.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложу као доказ уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Сремској Митровици Кре. 15/17 од 27. септембра 2017. године, према подносиоцу уставне жалбе, кога потражују по међународној потерници Националног централног бироа Интерпола Загреб – Хрватска надлежни органи Републике Хрватске, ради вођења кривичног поступка због кривичног дела превара у пословним трансакцијама из члана 293. ст. 1. и 2. КЗ Републике Хрватске, на основу одредбе члана 22. став 1. тачка 1) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, одређен је притвор, а који се рачуна од 27. септембра 2017. године од 22:00 часа, када је лишен слободе.

Оспореним првостепеним решењем Вишег суда у Сремској Митровици Кв. 149/18 од 13. марта 2018. године, донетим поводом предлога судије за претходни поступак Вишег суда у Сремској Митровици, о продужењу екстрадиционог притвора, према подносиоцу уставне жалбе је, на основу одредбе члана 22. став 1. тачка 1) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, продужен екстрадициони притвор за још два месеца и одређено је да исти може трајати најдуже до извршења одлуке о изручењу, али не дуже од годину дана од дана притварања лица чије се изручење захтева, као и да ће по истеку свака два месеца од правноснажности решења о одређивању притвора, суд, по службеној дужности, испитати да ли постоје разлози за продужење или укидање притвора.

У образложењу оспореног првостепеног решења о продужењу притвора је, поред осталог, наведено: да из списка предмета произлази да је за окривљеним, овде подносиоцем уставне жалбе, расписана међународна потерница Националног централног бироа Интерпола Загреб - Хрватска, поводом захтева надлежних органа Републике Хрватске за изручење, а у вези са вођењем кривичног поступка; да је неспорно да окривљени има држављанство Босне и Херцеговине и Републике Хрватске, што је потврђено кроз започети екстрадициони поступак, односно кроз одбрану окривљеног, коју је дао пред судијом за претходни поступак тог суда, 27. септембра 2017. године; да, надаље произлази да окривљени М. З. није везан за територију Републике Србије, а адреса пребивалишта му је у Бања Луци, ул. К. бр. ...; да из наведеног произлази да је центар његових животних, пословних и породичних веза на територији Босне и Херцеговине, али и Републике Хрватске, чији је држављанин; да је податак да је поднео захтев за пријем у држављанство Републике Србије ирелевантан за овај поступак, јер је и сам окривљени изјавио да о захтеву још није одлучено; да је питање специјалних веза Републике Србије и Републике Српске, које се поставља од стране одбране у спису предмета, питање које не утиче на правно питање постојања међународно-правних обавеза Републике Србије, у вези са вођењем екстрадиционог поступка, конкретно у случају према М. З, односно не поставља се као одлучујућа чињеница у вези са околностима које указују на постојање основа за даље продужење екстрадиционог притвора; да су разлози за подношење захтева

за пријем у држављанство Републике Србије такође ирелевантни за одлучивање о продужењу екстрадиционог притвора према окривљеном М. З, с обзиром на то да то није потенцирао ни сам окривљени приликом давања своје одбране пред судијом за претходни поступак тог суда, а чињенице које наводи одбрана у спису предмета, у вези са питањем породичних и имовинских веза у Републици Србији, такође, нису одлучујуће, с обзиром на то да главно питање – питање држављанства Републике Србије, окривљеног М. З, није регулисано, тако да из списка предмета произлази да је центар породичних и пословних веза усмерен ка територији Босне и Херцеговине и Републике Хрватске; да је, имајући у виду све напред наведене околности, те да се окривљени М. З. потражује од стране надлежних органа Републике Хрватске, основан предлог судије за претходни поступак да и даље постоје околности које оправдавају постојање притворског основа из члана 22 став 1. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, тј. постоји опасност да би окривљени, уколико би се нашао на слободи, могао напустити територију Републике Србије и на тај начин отежати или онемогућити поступак екстрадиције, тј. изручења надлежним органима Републике Хрватске, односно ометати поступак одлучивања по замолници, или само спровођење изручења, па је окривљеном продужен притвор, а све у циљу обезбеђења присуства окривљеног у предметном екстрадиционом поступку, с обзиром на то да се мера обезбеђења не може остварити другом, блажом мером.

Оспореним другостепеним решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 362/18 од 29. марта 2018. године одбијена је као неоснована жалба браниоца окривљеног изјављена против оспореног првостепеног решења о продужењу притвора.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да из побијаног решења и списка предмета произлази да је окривљени држављанин Босне и Херцеговине и Републике Хрватске, да на територији Републике Србије нема пријављено ни пребивалиште ни боравиште; да је, имајући у виду наведено, а с обзиром на чињеницу да окривљени није ни пословно ни животно чврстије везан за Републику Србију, као и чињеницу да је окривљени знао да је поступак због предметног кривичног дела вођен пред Општинским судом у Карловцу, Република Хрватска, и да се сада води, због истог кривичног дела, пред Општинским судом у Загребу, даље задржавање окривљеног у притвору, у смислу одредбе члана 22 став 1. тачка 1) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, и према становишту другостепеног суда, неопходно и оправдано, а ради несметаног спровођења поступка изручења; да наведене околности, у конкретном случају, представљају управо околности које указују на опасност од бекства или скривања окривљеног у циљу ометања поступка изручења; да је, на супрот жалбеним наводима, задржавање окривљеног у притвору нужно и из разлога што се иста сврха не може остварити другом мером, док наводи које истиче бранилац окривљеног у жалби да је бивша жена окривљеног власник стана у Београду и да ћерка окривљеног студира у Београду, не утичу на правилност и законитост одлуке првостепеног суда.

4. Одредбама члана 31. Устава, на чију повреду се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца и да се, ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени пушта на слободу (став 1.); да, после подизања оптужнице, трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (став 2.); да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (став 3.).

Одредбама Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима („Службени гласник РС“, број 20/09) је прописано: да међународна правна помоћ обухвата и изручење окривљеног или осуђеног (члан 2. став 1.); да су органи надлежни за пружање међународне правне помоћи домаћи судови и јавна тужилаштва (у даљем тексту: домаћи правосудни органи) одређени законом (члан 4. став 1.); да се ако овим законом није друкчије одређено, у поступку пружања међународне правне помоћи сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку и закона којима се уређује организација и надлежност судова и јавних тужилаштва (члан 12.); да након саслушања истражни судија може одредити притвор ако постоје околности које указују да ће се лице чије изручење се захтева сакрити или побећи у циљу ометања поступка одлучивања о замолници или спровођења изручења (члан 22. став 1. тачка 1)); да ако то оправдавају посебни разлози, истражни судија може уместо притвора одредити другу меру за обезбеђење присуства лица чије изручење се захтева (члан 22. став 3.); да у хитним случајевима надлежни орган државе молиће може поднети захтев за притварање пре подношење замолнице (члан 24. став 1.); да се под условом узајамности, расписана међународна потерница сматра захтевом (члан 24. став 4.); да полиција лишавала слободе лице на које се односи захтев из члана 24. овог закона и одмах га спроводи истражном судији (члан 25. став 1.); да након саслушања доведеног лица истражни судија може одредити притвор (члан 26. став 1.); да ће истражни судија укинути притвор ако престану разлози због којих је одређен притвор (члан 27. став 3. тачка 2)).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником (члан 10. став 1.); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закоником и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору и да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 210. ст. 1. до 3.).



5. Уставни суд, најпре, констатује да се суштина навода уставне жалбе о повреди права из члана 31. Устава у односу на оспорена решења, заснива на тврдњама да поступајући судови нису свели трајање екстрадиционог притвора одређеног према подносиоцу на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге за притвор. Имајући у виду садржину уставне жалбе, као и наводе којима се образлаже повреда уставног права на ограничено трајање притвора, Уставни суд је истакнуту повреду права из члана 31. Устава ценио у оквиру одредбе става 1. члана 31. Устава.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима правноснажно продужен, пошто су надлежни судови оценили као основан предлог судије за претходни поступак Вишег суда у Сремској Митровици, о продужењу екстрадиционог притвора, на основу одредбе члана 22. став 1. тачка 1) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Из оспорених решења произлази да су те особите околности чињенице да окривљени „на територији Републике Србије нема пријављено ни пребивалиште ни боравиште и да није ни пословно ни животно чвршће везан за Републику Србију“, па су судови закључили да „наведене околности, у конкретном случају, представљају управо околности које указују на опасност од бекства или скривања окривљеног у циљу ометања поступка изручења и да је задржавање окривљеног у притвору нужно и из разлога што се иста сврха не може остварити другом мером“.

Уставни суд је оценио да су оспорена решења заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, те да су надлежни судови поступали у складу са Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима, када су утврдили да постоје услови да се подносиоцу уставне жалбе продужи притвор по означеном законском основу. Наиме, постојање околности које указују да ће се подносилац уставне жалбе, као лице чије изручење се захтева, сакрити или побећи у циљу ометања поступка одлучивања о замолници или спровођења изручења је, по оцени Уставног суда, јасно и довољно образложено у оспореним решењима. Чињенице да је окривљени двојни страни држављанин, односно држављанин како Босне и Херцеговине, тако и Републике Хрватске, који у Републици Србији нема пријављено ни пребивалиште ни боравиште, дају основа за закључак да је у питању окривљени који је животно везан за друге земље, те су по оцени Уставног суда, надлежни судови на одговарајући начин те чињенице ценили и образложили као релевантне и довољне разлоге за продужење притвора по наведеном законском основу.

Полазећи од напред утврђеног, Уставни суд сматра да судови у оспореним решењима нису исказали површан однос према притвору подносиоца уставне жалбе, већ је, штавише, Апелациони суд у Новом Саду разматрао и алтернативне могућности за задржавање окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, али није могао да усвоји такав предлог, већ је оценио да је задржавање окривљеног у притвору нужно из разлога што се иста сврха не може остварити другом мером. Уставни суд, надаље, сматра да оспорено другостепено решење Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 362/18 од 29.

марта 2018. године управо потврђује да надлежни судови показују довољно брижљив однос код продужења притвора према подносиоцу уставне жалбе и воде рачуна о динамичном приступу који захтева Европски суд за људска права код процене довољних и релевантних околности.

Конечно, Уставни суд је оценио да се конкретно трајање екстрадиционог притвора, од дана лишења слободе подносиоца (27. септембра 2017. године) до дана подношења уставне жалбе, објективно не може сматрати ни неразумно дугим, имајући у виду све околности, комплексност и специфичности поступка међународне правне помоћи у кривичним стварима.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је оценио као неосноване наводе подносиоца да су повређене одредбе које се односе на трајање притвора.

Стога је Уставни суд оценио да оспореним решењима није повређено Уставом зајемчено право подносиоца на ограничено трајања притвора из члана 31. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), одбио уставну жалбу као неосновану.

6. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4941/2018 од 16. јуна 2022. године

**Није повређено право на ограничено трајање притвора,  
из члана 31. Устава  
(поступак за изручење – екстрадициони притвор)**

**Одређивање и продужење екстрадиционог притвора**

Трајање притвора у поступку изручења временски је ограничено и притвор може трајати најдуже до извршења одлуке о изручењу, али не дуже од годину дана од дана притварања лица чије се изручење захтева, како је то предвиђено одредбом члана 22. став 2. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Такође, надлежни суд је, сагласно одредбама члана 31. став 2. Устава и члана 22. став 2. овог закона дужан да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време и да у одређеним временским интервалима, по службеној дужности и без предлога странака, испита да ли још постоје разлози за задржавање лица у притвору или не, односно да пажљиво испита оправданост продужења притвора с обзиром на околности сваког конкретног случаја и подробно образложи разлоге због којих сматра да легални и легитимни циљеви притвора и даље постоје. Уколико такви разлози и даље постоје, притвор се решењем продужава до даље одлуке суда, а најдуже годину дана од дана притварања. Такође, надлежни суд је дужан да са нарочитом хитношћу поступа у притворским предметима.

Оцењујући у конкретном случају наводе и разлоге уставне жалбе са становишта истакнуте повреде Уставом зајемченог права из члана 31. Устава,

Уставни суд је утврдио да је подносилац у екстрадиционом притвору био укупно пет и по месеци, да је надлежни суд, по службеној дужности, благовремено испитао оправданост продужења притвора, односно утврдио и навео даље постојање законског основа за притвор, образлажући разлоге због којих је сматрао да је продужење притвора оправдано. Надлежни суд је на уставноправно прихватљив начин утврдио да су испуњени законски услови и разлози за даље задржавање окривљеног у притвору.

При томе, Уставни суд је нарочито имао у виду да је у конкретном случају реч о притвору који је одређен у поступку изручења А.М. Руској Федерацији, да је подносилац одбио поједностављено изручење (које је предвиђено одредбом члана 30. наведеног Закона), те се одлучио за комплекснији поступак изручења који захтева проверу испуњености претпоставки за изручење, а што је допринело дужини трајања притвора. Виши суд у Београду и Апелациони суд у Београду су поступали са потребном хитношћу када су решавали питање правне квалификације кривичног дела које је подносиоцу уставне жалбе стављено на терет у Руској Федерацији, од чега је зависио и одговор на питање наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења, односно да ли ће подносилац бити изручен или неће, а што је утицало на трајање притвора који је одређен и продужаван подносиоцу уставне жалбе, те када су проверавали испуњеност свих претпоставки за изручење, а тако су поступали и други надлежни органи који су показали примерену ажурност достављајући неопходне податке поступајућем суду.

Како је најкраће неопходно време трајања притвора релативна категорија, која зависи од низа чинилаца и мора се проценити у сваком појединачном случају, према његовим специфичним околностима, Уставни суд је оценио да се конкретно трајање притвора објективно не може сматрати неразумно дугим.

Приликом доношења ове одлуке Суд је имао у виду праксу Европског суда за људска права према којој, ако се у поступку екстрадиције или депортације не покаже неопходно потребна ажурност, лишење слободе може постати неоправдано у смислу члана 5. став 1. тачка ф. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Међутим, Европски суд сматра да је важно да се узму у обзир и околности конкретног случаја, односно да процена ревности и пажње власти зависи од свих околности, при чему се узима у обзир сложеност предмета, као и понашање самог подносиоца представке, те да је екстрадициони притвор који је трајао годину и месец и по дана, односно годину и по дана оправдан у смислу члана 5. став 1. тачка ф. Европске конвенције, јер ништа у списима предмета није указивало да власти нису поступале са потребном марљивошћу (пресуда *Aribaud iрoйиив Луксембурја*, број 41923/06, од 7. јануара 2010. године, одлука *Eid iрoйиив Италије*, број 53490/99, од 22. јануара 2002. године).

Полазећи од свега утврђеног у поступку, Уставни суд је утврдио да су неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да му је радњом лишења слободе у периоду трајања екстрадиционог притвора повређено право

зајемчено одредбом члана 31. Устава, па је уставну жалбу одбио као неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба А. М. изјављена против радње Вишег суда у Београду – „противправног лишења слободе од 21. септембра 2017. године до 9. марта 2018. године“.

### О б р а з л о ж е њ е

1. А. М. из Израела поднео је Уставном суду, 10. априла 2018. године, преко пуномоћника Ђ. П, адвоката из Панчева, уставну жалбу против радње Вишег суда у Београду – „противправног лишења слободе од 21. септембра 2017. године до 9. марта 2018. године“, због повреде права из члана 27. став 1. и члана 39. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац суштински истиче и повреду права из члана 31. Устава, како то произлази из навода саме уставне жалбе.

У уставној жалби је, између осталог, наведено:

- да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе, неосновано био у екстрадиционом притвору дуже од пет месеци;

- да је Виши суд у Београду противзаконито одредио и продужио притвор окривљеном од 21. септембра 2017. године до 9. марта 2018. године;

- да је „разлог због кога је Апелациони суд у Београду одбио изручење А. М. Руској Федерацији јесте тај што је исправно закључио да је апсолутно застарело кривично гоњење окривљеног пред надлежним органима Републике Србије, сагласно билатералном споразуму закљученом између ФНРЈ и СССР, као и сагласно Кривичном закону Републике Србије, а све у складу са Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима. На ову кључну чињеницу је професионална одбрана указивала својим поднесцима Вишем суду у Београду од самог почетка овог екстрадиционог поступка, а нарочито у свом поднеску Вишем суду у Београду у поступку Кре. 30/17 од 10. новембра 2017. године. Међутим, ове аргументоване и документоване наводе одбране Виши суд у Београду уопште није узимао у разматрање, због чега је окривљени био у екстрадиционом притвору дуже од пет месеци“.

Предложено је да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди повреду означених права, поништи више решења (решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 од 21. септембра 2018. године, решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3048/17 од 4. октобра 2017. године, решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3294/17 од 17. новембра 2017. године, решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3048/17 од 4. децембра 2017. године, решење Апелационог суда у Београду Кж. Кре. 53/17 од 28. децембра 2017. године, решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 73/18 од 24. јануара 2018. године и решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 403/18 од 2.

фeбруара 2018. године), те да утврди право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 2.000.000 динара.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, из списка предмета Вишег суда у Београду Кре. 30/17 утврдио:

- да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе, лишен слободе 21. септембра 2017. године у 18,40 часова од стране полицијских службеника СПП Аеродром Београд, на основу расписане међународне потернице ИН-ТЕРПОЛ-а Москве, због кривичног дела разбојништво из члана 161. КЗ Русије, а како је то у акту Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд – Управа криминалистичке полиције – Одељење за потраге бр. 03/16/2/8/3-233-5396/17 од 21. септембра 2017. године наведено;

- да је окривљени 21. септембра 2017. године испитан пред дежурним судијом за претходни поступак Вишег суда у Београду у предмету Кре. 30/17; из записника проистиче да је окривљени изјавио да „жели да се према њему примени стандардна процедура, а не убрзана и истовремено тражи да се о његовом лишењу слободе обавести амбасада Израела, да га посети, та да му евентуално пруже неку помоћ“;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кре. 30/17 од 21. септембра 2017. године према окривљеном одређен притвор, а који по овом решењу може трајати до даље одлуке суда, а најдуже два месеца; такође је наведено да притвор у екстрадиционом поступку може трајати „најдуже до извршења одлуке о изручењу, али не дуже од годину дана од дана притварања лица чије се изручење захтева“;

- да се Виши суд у Београду обратио дописом Кре. 30/17 од 2. октобра 2017. године Министарству правде – Сектор за нормативне послове и међународну сарадњу – Одсек за међународну правну помоћ у кривичним стварима где је затражено да се хитно обавесте државни органи Руске Федерације да је по њиховој потерници лишен слободе држављанин Русије (подносилац уставне жалбе), како би државни органи Руске Федерације у законом одређеном року доставили потребну документацију ради спровођења екстрадиционог поступка, као и гаранцију да ће у случају осуде у одсуству поступак бити поновљен у присуству лица чије се изручење тражи;

- да се Виши суд у Београду дописима Кре. 30/17 од 2. октобра 2017. године обратио Управи за странце – Управи за управне послове – Одељење

за држављанство и друге управне послове – Одељењу криминалистичко-оперативне аналитике, Првом основном суду у Београду – Служби провере, као и Одељењу за извршење кривичних санкција, и напослетку и Управи за аналитику; Виши суд у Београду је од наведених државних органа тражио следеће податке – да ли А. М. има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, да ли је уписан у књигу држављана Републике Србије, да ли су против А. М. подношене кривичне пријаве у Републици Србији, да се доставе подаци о кривичним поступцима који се воде против подносиоца уставне жалбе, као и да се доставе подаци о казнама које подносилац треба да издржава у Републици Србији, те да се достави извештај из казнене евиденције; неопходна обавештења су достављена поступајућем суду, и то од стране Управе за странце 5. октобра 2017. године, Првог основног суда у Београду – Одељење за извршење кривичних санкција дана 4. октобра 2017. године, Управе криминалистичке полиције – Одељењу криминалистичко-оперативне аналитике дана 11. октобра 2017. године, и од стране Првог основног суда у Београду дана 30. октобра 2017. године ;

- да се бранилац окривљеног 2. октобра 2017. године обратио поднеском Вишем суду у Београду у којем је, између осталог, навео да је за кривично дело крађе из члана 203. Кривичног законика (а које је по схватању одбране стављено на терет окривљеном) наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења, те да самим тим нису испуњене претпоставке за пружање међународне кривичноправне помоћи; такође, бранилац је предложио да се окривљеном укине притвор;

- да је актом Министарства правде – Сектор за међународну правну помоћ број 713-01-03656/2017-08 од 3. октобра 2017. године обавештен Виши суд у Београду да је надлежни орган Руске Федерације затражио продужење рока за доставу молбе за изручење и екстрадиционе документације на 40 дана од дана лишења слободе;

- да је актом Вишег суда у Београду Кре. 30/17 од 3. октобра 2017. године обавештено Министарство правде – Сектор за нормативне послове и међународну сарадњу да је продужен рок за подношење замолнице, с тим да је потребно да држава молиља – Руска Федерација поднесе замолницу најдуже до 40 дана од дана притварања;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3048/17 од 4. октобра 2017. године одбијена као неоснована жалба изјављена против решења Вишег суда у Београду Кре. 30/17 од 21. септембра 2017. године;

- да се бранилац окривљеног дописом од 10. октобра 2017. године обратио поступајућем суду где је, између осталог, навео да је „за кривично дело разбојништва, чланом 206. Кривичног законика прописана казна затвора до десет година, што значи да релативна застарелост кривичног гоњења за извршење овог кривичног дела наступа свакако кад протекне десет година од извршења кривичног дела, у складу са одредбама члана 103. став 1. тач. 6. и 104. став 6. Кривичног законика, ..., да је кривично гоњење окривљеног А. М. због наводног извршења кривичног дела разбојништво у септембру

2006. године свакако релативно застарело, те у том смислу није испуњена претпоставка за пружање међународне кривичноправне помоћи“;

- да је захтев Генералног тужилаштва Руске Федерације број 81/3-878-16 од 16. октобра 2017. године прослеђен надлежним органима Републике Србије, преко амбасаде Руске Федерације – Конзуларно одељење; из захтева произлази да се окривљеном ставља на терет кривично дело из члана 161. став 2. тач. а. и г. Кривичног законика Руске Федерације, као и да „застарелост за позивање подносиоца уставне жалбе на кривичну одговорност није истекла и да исти нема имунитет који га ослобађа од кривичног гоњења“; такође, против подносиоца је 9. фебруара 2007. године подигнута оптужница;

- да је бранилац окривљеног у допису од 10. новембра 2017. године упућеном Вишем суду у Београду, између осталог, указао на наступање апсолутне застарелости кривичног гоњења за кривично дело крађе из члана 203. Кривичног законика Републике Србије, као и за кривично дело разбојништва из члана 206. став 4. Кривичног законика; такође, бранилац сматра да је наступила и релативна застарелост гоњења за кривично дело из члана 206. став 1. Кривичног законика; бранилац сматра да је и према праву Руске Федерације наступила застарелост кривичног гоњења;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3294/17 од 17. новембра 2017. године утврђено да су испуњене законске претпоставке за издавање окривљеног правосудним органима Руске Федерације, на основу молбе Главног тужилаштва Руске Федерације број 81/3-878/16 од 16. октобра 2017. године, ради вођења кривичног поступка због кривичног дела отворена крађа туђе имовине из члана 161. став 2. Кривичног законика Руске Федерације, по одлуци Волжског окружног суда у Саратову број 1-74/07 од 9. фебруара 2007. године којом је подигнута оптужница против А. М; у образложењу решења је, између осталог, наведено да је „кривично веће имало у виду и то да је дело због кога се тражи изручење окривљеног кривично дело и по Кривичном законик у Руске Федерације и по Кривичном законик у Републике Србије и то тако што је кривично дело отворена крађа туђе имовине из члана 161. став 2. Кривичног законика Руске Федерације прописано као кривично дело тешка крађа из члана 204. став 1. тачка 3. у вези члана 33. Кривичног законика Републике Србије. Надаље, веће је имало у виду и то да ни по домаћем закону, а ни по закону Руске Федерације није наступила застарелост кривичног гоњења, затим да кривично дело због кога се тражи издавање није обухваћено амнестијом нити је због истог од стране домаћег суда окривљени А. М. осуђен односно правноснажно ослобођен, као и да у Републици Србији због наведеног кривичног дела против њега није покренут поступак“;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3746/17 од 4. децембра 2017. године према окривљеном продужен притвор, по законском основу из члана 22. став 1. тачка 1. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, а који му по овом решењу може трајати најдуже два месеца до 4. фебруара 2017. године;

- да је решењем Апелационог суда у Београду Кж. Кре. 48/17 од 18. децембра 2017. године уважена жалба браниоца окривљеног, те је укинута

решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3294/17 од 17. новембра 2017. године, а списи предмета су враћени првостепеном суду на поновно одлучивање; у образложењу решења је, између осталог, наведено да је „побијано решење донето уз битну повреду одредаба кривичног поступка из члана 438. став 2. тачка 2. Законика о кривичном поступку, јер у образложењу решења, како се то основано истиче у жалби браниоца окривљеног, нису наведени разлози о чињеницама које су основ за примену материјалног права... По налажењу Апелационог суда у Београду, основано се жалбом браниоца окривљеног истиче да из побијаног решења произлази да је првостепени суд исто донео на основу Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима и на основу међународног мултилатералног уговора – Европске конвенције о екстрадицији од 13. децембра 1957. године са додатним протоколима, уз образложење да су исту ратификовали и Русија и Србија, али да није навео разлоге због чега у конкретном случају, иако је бранилац окривљеног у досадашњем току поступка на то посебно указивао није применио билатерални уговор између Србије и Русије – Уговор између ФНРЈ и СССР о правној помоћи у грађанским, породичним и кривичним стварима, потписан у Москви дана 24. фебруара 1962. године..., осим тога, како је да би се приступило изручењу окривљеног, као једном од облика пружања међународне правне помоћи у кривичним стварима, неопходно да, између осталог, кривично гоњење није трајно искључено због застарелости, то се такође, по налажењу Апелационог суда у Београду, основано жалбом браниоца окривљеног истиче да у погледу наведене претпоставке суд није дао довољне и аргументоване разлоге“;

- да је решењем Апелационог суда у Београду Кж. Кре. 53/17 од 28. децембра 2017. године одбијена као неоснована жалба браниоца окривљеног изјављена против Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 3746/17 од 4. децембра 2017. године;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 73/18 од 24. јануара 2018. године утврђено да су испуњене законске претпоставке за издавање правосудним органима Руске Федерације окривљеног; у образложењу решења је, између осталог, наведено да је „ванпретресно веће имало у виду и то да је дело због кога се тражи изручење окривљеног кривично дело и по Кривичном законнику Руске Федерације и по Кривичном законнику Републике Србије, и то тако што је кривично дело отворена крађа туђе имовине из члана 161. став 2. Кривичног законика Руске Федерације, а имајући у виду да је у документацији коју је Главно тужилаштво Руске Федерације доставило уз молбу бр. 81/3-878-16 од 16. октобра 2017. године, између осталог, наведено да је А. М. починио предметно кривично дело тако што је према претходном договору и претходно подељеним улогама Р.Д. Д. приликом остварења своје криминалне радње знао да је V.N. К. код себе имао мобилни телефон па је од истог затражио мобилни телефон, на шта му је К. одговорио да мобилни телефон није код њега, а истовремено је А.И. М. видео да је мобилни телефон V.N. К. у рукама малолетног сведока А.А. Т, па је након тога А.И. М, а у складу са додељеном улогом, пришао А.А. Т.



и директно му из користољубивих побуда са циљем стицања профита отео из руку мобилни телефон „Нокиа 7610“ у вредности од 10.110 рубаља који је припадао V.N. K. и дао га D, а на легитимне захтеве K. да му врати мобилни телефон D. је реаговао одбијањем да исти врати, истовремено припретивши K. применом силе која није опасна по живот и здравље у случају да се овај обрати полицији, а која радња извршења, по налажењу овог већа, испуњава све законске елементе кривичног дела које је у домаћем Кривичном закону прописано као кривично дело тешка крађа из члана 204. став 1. тачка 3. у вези члана 33. Кривичног законика Републике Србије, при чему се и по закону Руске Федерације, као и по закону Републике Србије за предметно кривично дело може изрећи казна лишења слободе у трајању дужем од једне године, ..., како је чланом 104. став 6. Кривичног законика прописано да застарелост кривичног гоњења настаје у сваком случају када протекне двоструко време које се по закону тражи за застарелост кривичног гоњења, то у конкретном случају апсолутна застарелост кривичног гоњења M. A. за предметно кривично дело, а према Кривичном закону Републике Србије, наступа 29. септембра 2026. године“;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 403/18 од 2. фебруара 2018. године према окривљеном продужен притвор;

- да је решењем Апелационог суда у Београду Кж. Кре. 6/18 од 9. марта 2018. године, ставом првим изреке, уважена жалба браниоца окривљеног, те је преиначено решење Вишег суда у Београду Кре. 30/17 – Кв. 73/18 од 24. јануара 2018. године тако што је Апелациони суд у Београду одбио изручење окривљеног ради вођења кривичног поступка због кривичног дела отворена крађа туђе имовине из члана 161. став 2. Кривичног законика Руске Федерације, по одлуци Волжског окружног суда у Саратову, предмет број 1-774/07 од 9. фебруара 2007. године, којом је подигнута оптужница против окривљеног, а ставом другим изреке укинута је притвор окривљеном; у образложењу овог решења је, између осталог, наведено да „по оцени Апелационог суда у Београду, основано се жалбом браниоца окривљеног оспорава овакав закључак првостепеног суда да је кривично дело које је окривљеном стављено на терет отворена крађа туђе имовине из члана 161. став 2. Кривичног законика Руске Федерације, у кривичном Законику Републике Србије прописано као кривично дело тешка крађа из члана 204. став 1. тачка 3. у вези са чланом 33. Кривичног законика, будући да се из чињеничног описа радње извршења кривичног дела које је окривљеном стављено на терет, види да је то дело у Кривичном закону Републике Србије прописано као кривично дело ситне крађе из члана 210. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика. Ово стога јер у радњама окривљеног не постоје објективни елементи који се односе на износ прибављене имовинске користи, јер вредност одузетог мобилног телефона „Нокиа 7610“ у време извршења кривичног дела није прелазио износ од 15.000 динара, те како се у конкретном случају у радњама окривљеног не стичу елементи кривичног дела које је у домаћем Кривичном закону прописано као кривично дело тешка крађа из члана 204. став 1. тачка 3. у вези са чланом 33. КЗ РС, то се

основано у жалби браниоца окривљеног оспорава изнети закључак првостепеног суда; с обзиром на то да је окривљеном стављено на терет да је предметно кривично дело извршио дана 29. септембра 2006. године, те да је овај суд из наведених разлога нашао да је то дело у Кривичном законнику Републике Србије прописано као кривично дело ситне крађе из члана 210. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика, за које је сходно одредби члана 104. став 6. Кривичног законика у вези са чланом 103. тачка 7. Кривичног законика дана 29. септембра 2010. године наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења, то је Апелациони суд у Београду утврдио да у конкретном случају нису испуњене претпоставке за изручење окривљеног предвиђене одредбом члана 10. Европске конвенције о екстрадицији и чланом 7. Закона о међународној правној помоћи у кривичним ствари...“.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се подносилац позива у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (члан 27. став 1.); да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца и да ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу (став 1.), да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (став 2.), те да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (став 3.) (члан 31.); да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати (члан 39. став 1.).

Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима („Службени гласник РС“, број 20/09) (у даљем тексту: ЗМППКС) прописано је: да се овим законом уређује поступак пружања међународне правне помоћи у кривичним стварима (у даљем тексту: међународна правна помоћ), у случајевима када не постоји потврђени међународни уговор или када одређена питања њиме нису уређена (члан 1.); да међународна правна помоћ обухвата изручење окривљеног или осуђеног (члан 2. став 1.); да су претпоставке за пружање међународне правне помоћи да кривично дело поводом којег се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по закону Републике Србије, да за исто кривично дело није правноснажно окончан поступак пред домаћим судом, односно да кривична санкција није у потпуности извршена, да кривично гоњење, односно извршење кривичне санкције није искључено због застарелости, амнестије или помиловања; да се захтев за пружање међународне правне помоћи не односи на политичко кривично дело или дело повезано са политичким кривичним делом, односно на кривично дело које се састоји искључиво у повреди војних дужности; да пружање међународне правне помоћи не би повредило суверенитет, безбедност, јавни поредак или друге интересе од суштинског значаја за Републику Србију (члан 7. став 1.); да су поред претпоставки предвиђених чланом 7.

овог закона, претпоставке за изручење – да лице чије се изручење захтева није држављанин Републике Србије, да дело поводом којег се захтева изручење није извршено на територији Републике Србије, против ње или њеног држављанина, да се против истог лица у Републици Србији не води кривични поступак због кривичног дела поводом којег се захтева изручење, да по домаћем закону постоје услови за понављање кривичног поступка за кривично дело поводом којег се захтева изручење лица против којег је правноснажно окончан поступак пред домаћим судом, да је утврђена истоветност лица чије се изручење захтева, да има довољно доказа за основану сумњу односно да постоји правноснажна судска одлука да је лице чије се изручење тражи учинило кривично дело поводом којег се захтева изручење, да држава молиља да гаранције да ће у случају осуде у одсуству поступак бити поновљен у присуству изрученог лица, да држава молиља да гаранције да смртна казна која је прописана за кривично дело поводом којег се захтева изручење неће бити изречена, односно извршена (члан 16.); да након саслушања истражни судија може одредити притвор ако постоје околности које указују да ће се лице чије изручење се захтева сакрити или побећи у циљу ометања поступка одлучивања о замолници или спровођења изручења, као и да ако постоје околности које указују да ће лице чије изручење се захтева ометати прикупљање доказа у поступку изручења или у кривичном поступку пред судом државе молиље (став 1.), да притвор може трајати најдуже до извршења одлуке о изручењу, али не дуже од годину дана од дана притварања лица чије изручење се захтева, да по истеку свака два месеца од правноснажности решења о одређивању притвора суд по службеној дужности испитује да ли постоје разлози за продужење или укидање притвора (став 2.), да ако то оправдавају посебни разлози, истражни судија може уместо притвора одредити другу меру за обезбеђење присуства лица чије се изручење захтева (став 3.) (члан 22.); да након саслушања доведеног лица истражни судија може одредити притвор (став 1.), да решење о одређивању притвора и поуку о року за подношење замолнице истражни судија без одлагања доставља надлежном органу државе молиље у складу са чланом 24. став 3. овог закона, о чему обавештава јавног тужиоца, да ако је достава извршена непосредно или преко Међународне организације криминалистичке полиције (INTERPOL), обавештава се и мистарство надлежно за правосуђе (став 2.), да ће истражни судија укинути притвор ако надлежни орган државе молиље не поднесе замолницу у року од 18 дана од дана притварања, ако престану разлози због којих је одређен притвор (став 3.), да на захтев надлежног органа државе молиље истражни судија може да продужи рок из тачке 1. става 2. овог члана највише до 40 дана од дана притварања (став 4.) (члан 26.); да лице чије се изручење захтева може бити изручено по поједностављеном поступку у складу са одредбама овог закона (став 1.), да ако се лице из става 1. овог члана сагласи са тим да буде изручено по поједностављеном поступку, истражни судија ће га упознати са последицама такве изјаве и питати да ли је дата добровољно, а о томе ће се саставити записник (став 2.), те да је сагласност из става 2. овог члана неопозива (став 3.) (члан 30.).

5. Подносилац уставне жалбе оспорава радњу Вишег суда у Београду, а која се огледа у „противзаконитом одређивању и продужавању екстрадиционог притвора у периоду од 21. септембра 2017. године до 9. марта 2018. године“, како је то у самој уставној жалби наведено.

Приликом оцене основаности навода уставне жалбе, Уставни суд и у овом уставносудском предмету наглашава да је, са аспекта заштите људских права, право на слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом и да притвор представља посебно осетљиву меру његовог ограничења. Уставом је утврђено да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из чега произлази да је неопходно кумулативно постојање два услова да би лишење слободе било законито. Први, да лишење слободе мора бити засновано на разлозима предвиђеним законом, и други, да се лице лишава слободе у складу са законом прописаним поступком. Подносиоцу уставне жалбе притвор у екстрадиционом поступку, односно у поступку изручења, је одређен на основу чл. 22. и 26. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, а продужаван је на основу одредбе члана 22. став 1 тачка 1. наведеног Закона. Одредбом члана 22. став 1. тачка 1. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима прописано је да након саслушања истражни судија може одредити притвор ако постоје околности које указују да ће се лице чије изручење се захтева сакрити или побећи у циљу ометања поступка одлучивања о замолници или спровођења изручења, а одредбом члана 26. став 1. истог закона прописано је да након саслушања доведеног лица, истражни судија може одредити притвор.

Уставни суд је у више својих одлука (видети, поред осталих, Одлуку Уж-4940/2010 од 31. марта 2011. године, тачка 5. образложења) заузео становиште да дужина трајања притвора која неће довести до повреде Уставом зајемченог права из члана 31. Устава подразумева да надлежни судови у својим одлукама наводе релевантне и довољне разлоге којима оправдавају трајање мере притвора и показују посебну хитност у вођењу поступка. Имајући у виду наведено, као и садржину уставне жалбе, Уставни суд је истакнуте повреде права из члана 27. став 1. и члана 39. став 1. Устава ценито у светлу истакнуте повреде права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава.

6. Уставни суд констатује да је трајање притвора у поступку изручења временски ограничено и да притвор може трајати најдуже до извршења одлуке о изручењу, али не дуже од годину дана од дана притварања лица чије се изручење захтева, како је то предвиђено одредбом члана 22. став 2. ЗМППКС. Такође, надлежни суд је, сагласно одредбама члана 31. став 2. Устава и члана 22. став 2. ЗМППКС, дужан да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време, у складу са законом, и да у одређеним временским интервалима, по службеној дужности и без предлога странака, испита да ли још постоје разлози за задржавање лица у притвору или не, односно да пажљиво испита оправданост продужења притвора с обзиром на околности сваког конкретног случаја и подробно образложи разлоге због којих сматра

да легални и легитимни циљеви притвора и даље постоје. Уколико такви разлози и даље постоје, притвор се решењем продужава до даље одлуке суда, а најдуже годину дана од дана притварања. Такође, надлежни суд је дужан да са нарочитом хитношћу поступа у притворским предметима. Иначе, подносилац се у екстрадиционом притвору налазио од 21. септембра 2017. године до 9. марта 2018. године, односно подносилац је укупно био у притвору пет и по месеци.

Оцењујући у конкретном случају наводе и разлоге уставне жалбе са становишта истакнуте повреде Уставом зајемченог права из члана 31. Устава, Уставни суд је утврдио да је надлежни суд, по службеној дужности, благовремено испитао оправданост продужења притвора, односно утврдио и навео даље постојање законског основа за притвор, образлажући разлоге због којих је сматрао да је продужење притвора оправдано. Надлежни суд је на уставноправно прихватљив начин утврдио да су испуњени законски услови и разлози за даље задржавање окривљеног у притвору. При томе, Уставни суд је нарочито имао у виду да је у конкретном случају реч о притвору који је одређен у поступку изручења А. М. Руској Федерацији, да је подносилац одбио поједностављено изручење (а које је предвиђено одредбом члана 30. ЗМППКС), те се одлучио за комплекснији поступак изручења који захтева проверу испуњености претпоставки за изручење Руској Федерацији, а што је допринело дужини трајања притвора. Виши суд у Београду, односно Апелациони суд у Београду, су поступали са потребном хитношћу када су проверавали испуњеност претпоставки за изручење, као и други државни органи који су показали примерену ажурност достављајући неопходне податке поступајућем суду. Уставни суд напомиње и да је у конкретном случају Виши суд у Београду, у складу са ЗМППКС, продужио рок за подношење замолнице држави молиљи – Руској Федерацији. Такође, Уставни суд указује да је Виши суд у Београду већ 17. новембра 2017. године донео решење Кре. 30/17 – Кв. 3294/17, којим је утврђено да су испуњене законске претпоставке за издавање окривљеног правосудним органима Руске Федерације, на основу молбе Главног тужилаштва Руске Федерације број 81/3-878/16 од 16. октобра 2017. године, ради вођења кривичног поступка због кривичног дела отворена крађа туђе имовине из члана 161. став 2. Кривичног законика Руске Федерације. Наведено решење је укинато решењем Апелационог суда у Београду Кж. Кре. 48/17 од 18. децембра 2017. године из више разлога, од којих је један разлог питање наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења за дело које је окривљеном стављено на терет. Виши суд у Београду је донео ново решење 24. јануара 2018. године Кре. 30/17 - Кв. 73/18 којим је утврдио да су испуњене претпоставке за изручење, као и да није наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења. Наведено решење је решењем Апелационог суда у Београду Кж. Кре. 6/18 од 9. марта 2018. године, ставом првим изреке, преиначено тако што је Апелациони суд у Београду одбио изручење окривљеног, а ставом другим изреке укинут је притвор окривљеном. Дакле, имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да су Виши суд у Београду и Апелациони суд у Београду поступали са нарочитом хитношћу

када су решавали питање правне квалификације кривичног дела које је подносиоцу уставне жалбе стављено на терет у Руској Федерацији, а од које квалификације је зависио и одговор на питање наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења, односно да ли ће подносилац бити изручен или неће. Наведено је утицало на трајање притвора који је одређен и продужаван подносиоцу уставне жалбе.

Како је најкраће неопходно време трајања притвора релативна категорија, која зависи од низа чинилаца и мора се проценити у сваком појединачном случају, према његовим специфичним околностима, Уставни суд је оценио да се конкретно трајање притвора објективно не може сматрати неразумно дугим.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да су неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да му је радњом лишења слободе у временском периоду од 21. септембра 2017. године до 9. марта 2018. године повређено право зајемчено одредбом члана 31. Устава.

Уставни суд је приликом доношења ове одлуке имао у виду и праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) према којој, ако се у поступку екстрадиције или депортације не покаже неопходно потребна ажурност, лишење слободе може постати неоправдано у смислу члана 5. став 1. тачка ф. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција). Међутим, Европски суд сматра да је важно да се узму у обзир и околности конкретног случаја, односно да процена ревности и пажње власти зависи од свих околности, при чему тај суд узима у обзир сложеност предмета, као и понашање самог подносиоца представке. Европски суд сматра да је екстрадициони притвор који је трајао од 3. јануара 2006. године до 2. априла 2007. године (односно једну годину, један месец и 12 дана) оправдан у смислу члана 5. став 1. тачка ф. Европске конвенције, јер ништа у списима предмета није указивало да власти нису поступале са потребном марљивошћу (видети пресуду *Aribaud v. Luxemborg*, представка број 41923/06, од 7. јануара 2010. године, ст. 105-111.). Европски суд је установио и да се екстрадициони притвор од једне године и 27 дана, чак и уколико постоји више кашњења/одлагања током самог поступка, а за која кашњења/одлагања италијанске власти могу да буду одговорне, не може сматрати неразумно дугим, јер та кашњења/одлагања (укупног трајања од шест месеци) нису таква да оправдавају закључак да је укупна дужина притвора претерана, при томе примећујући и кашњења за која је одговоран и сам подносилац представке (видети пресуду *Bogdanovski v. Italy*, представка број 72177/01, од 14. децембра 2006. године. ст. 60-65.). Такође, Уставни суд је имао у виду и став Европског суда према коме је једноипогодишње лишење слободе оцењено као прихватљиво (видети одлуку *Eid v. Italy*, представка број 53490/99, од 22. јануара 2002. године).

На основу свега напред наведеног и одредбе члана 89. 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), Уставни суд је уставну жалбу одбио као неосновану.

7. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4109/2018 од 14. јула 2022. године

**Није повређено право на ограничено трајања притвора,  
из члана 31. став 1. Устава  
(кривични поступак – трајање притвора)**

**Продужење и трајање притвора**

Оспорена решења којима је према подносиоцу уставне жалбе правноснажно продужен притвор за још 60 дана, по службеној дужности, заснована су на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, надлежни судови поступали су у складу са ЗКП, када су утврдили да постоје услови да се подносиоцу уставне жалбе продужи притвор по означеном законском основу. Постојање околности које указују на опасност од бекства подносиоца уставне жалбе је, по оцени Уставног суда, јасно и довољно образложено у оспореним решењима. Чињенице утврђене у оспореним решењима – да је окривљени двојни држављанин, да је лишен слободе у иностранству, по основу расписане међународне потернице ИНТЕРПОЛ-а, и то након више од две године од издавања наредбе за расписивање потернице, односно након годину дана и четири месеца од подизања оптужнице, као и околност да нема пријављено место пребивалишта на територији Републике Србије, дају основа за закључак да су у питању специфичне околности које указују на реалну опасност од бекства окривљеног. Стога су, по оцени Уставног суда, надлежни судови на одговарајући начин све те чињенице ценили и образложили као релевантне и довољне разлоге за продужење притвора по наведеном законском основу, те показали довољно брижљив однос код продужења притвора и водили рачуна о динамичном приступу који захтева Европски суд за људска права код процене довољних и релевантних околности.

Такође, судови у оспореним решењима нису исказали површан однос према притвору подносиоца уставне жалбе, већ је Апелациони суд у Крагујевцу разматрао и алтернативне могућности за обезбеђење присуства окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, али је оценио да се „сврха због које је притвор продужен, не може остварити другом блажом мером, због чега нису основани наводи жалбе браниоца окривљеног, да се обезбеђење присуства окривљеног може постићи мером забране напуштања стана са или без примене мере електронског надзора, одузимањем путне исправе или јемством“.

Коначно, Уставни суд је оценио да се конкретно трајање притвора према подносиоцу уставне жалбе, од дана лишења слободе подносиоца у иностранству, по међународној потерници, до дана подношења уставне

жалбе, објективно не може сматрати ни неразумно дугим, имајући у виду све околности, комплексност и исход кривичног поступка у конкретном случају.

Стога је Уставни суд оценио да оспореним решењима није повређено Уставом зајемчено право подносиоца на ограничено трајања притвора из члана 31. став 1. Устава, па је одбио уставну жалбу као неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба С. С. изјављена против решења Вишег суда у Краљеву Кв. 93/18 од 3. маја 2018. године и решења Апелационог суда у Крагујевцу Кж2. 303/18 од 16. маја 2018. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. С. С. из Краљева, поднео је Уставном суду, 28. маја 2018. године, преко пуномоћника Ђ. З, адвоката из Краљева, уставну жалбу против решења Вишег суда у Краљеву Кв. 93/18 од 3. маја 2018. године и решења Апелационог суда у Крагујевцу Кж2. 303/18 од 16. маја 2018. године, због повреде права на ограничено трајање притвора, зајемченог одредбама члана 31. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, између осталог, наводи: да би се обезбедило присуства окривљеног, уместо продужења притвора, могло обезбедити кућним притвором са или без електронског надзора, јављањем државним органима уз одузимање путне исправе и личне карте; да притвор у предмету Вишег суда у Краљеву К. 58/17 траје од 25. августа 2015. године па до дана подношења уставне жалбе, дакле више од две године и девет месеци.

Предложио је да Уставни суд поништи оспорена решења и наложи Вишем суду у Краљеву да без одлагања окривљеног пусти на слободу.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену као доказ уз уставну жалбу, одговор Вишег суда у Краљеву К. 58/17 од 1. фебруара 2022. године, као и у „Портал правосуђа Србије – Ток предмета основних и виших судова“ и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:



- у време подношења уставне жалбе, пред Вишим судом у Краљеву био је у току кривични поступак против оптуженог С. С, овде подносиоца уставне жалбе, због постојања оправдане сумње да је учинио кривично дело тешко убиство у покушају из члана 114. став 1. тачка 11) Кривичног законика у вези члана 30. Кривичног законика и кривично дело угрожавање опасним оруђем при тучи или свађи из члана 124. став 1. Кривичног законика, по оптужници Вишег јавног тужилаштва у Краљеву Кт. 22/14 од 30. априла 2014. године;

- решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Краљеву Кп. 12/13 од 19. децембра 2013. године, остављеном на снази решењем Вишег суда у Краљеву Кв. 40/16 од 26. фебруара 2016. године, према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, одређен је притвор на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку, а који се рачуна од 25. августа 2015. године, када је лишен слободе;

- након доношења прве првостепене пресуде Вишег суда у Краљеву К. 54/14 од 21. априла 2017. године, у овом предмету, поступајући суд је, уважавајући молбу окривљеног С. С, донео решење К. 54/14 од 28. априла 2017. године, којим га је упутио на издржавање казне затвора по тој пресуди, пре њене правноснажности;

- решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кж.1. 1069/17 од 9. новембра 2017. године укинута је пресуда Вишег суда у Краљеву К. 54/14 од 21. априла 2017. године и тај суд је прекинуо издржавање казне затвора по наведеној првостепеној неправноснажној пресуди и према окривљеном С. С. продужио притвор;

- оспореним првостепеним решењем Вишег суда у Краљеву Кв. 93/18 од 3. маја 2018. године, одлучујући о продужењу притвора по службеној дужности на основу члана 216. став 3. Законика о кривичном поступку, према подносиоцу уставне жалбе је, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку, продужен притвор још за 60 дана, који је по овом решењу могао трајати најдуже до 1. јула 2018. године;

- у образложењу оспореног првостепеног решења о продужењу притвора је, поред осталог, наведено: да у конкретном случају постоји оправдана сумња да је оптужени С. С. учинио тешко убиство у покушају из члана 114. став 1. тачка 11) Кривичног законика у вези члана 30. Кривичног законика и кривично дело угрожавање опасним оруђем при тучи или свађи из члана 124. став 1. Кривичног законика, те да је суд имао у виду околност да је оптужени С. С. лишен слободе након више од две године од дана издавања наредбе за расписивање потернице од стране Вишег суда у Краљеву, као и да из извештаја МУП РС ПУ Краљево од 6. октобра 2014. године произлази да оптужени С. С. нема пријављено место пребивалишта на територији Републике Србије; да, имајући у виду да је оптужени лишен слободе у Црној Гори по основу расписане међународне потернице ИНТЕРПОЛ-а Београд, 25. августа 2015. године, по оцени већа, наведене околности и даље указују на опасност од бекства оптуженог С. С. уколико би се он нашао на слободи због чега и даље стоје разлози за продужење притвора прописани у члану 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку;

- оспореним другостепеним решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кж2. 303/18 од 16. маја 2018. године одбијена је као неоснована жалба браниоца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјављена против оспореног првостепеног решења о продужењу притвора;

- у образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да у конкретној кривичноправној ствари стоје разлози за продужење притвора према окривљеном С. С. из законског разлога прописаног одредбом члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку, имајући у виду да се из списка предмета утврђује да је окривљени лишен слободе након више од две године од дана издавања наредбе за расписивање потернице од стране Вишег суда у Краљеву, као и да окривљени нема пријављено место пребивалишта на територији Републике Србије, а да је лишен слободе у Републици Црној Гори по основу расписане међународне потернице ИНТЕРПОЛ-а 25. августа 2015. године, које околности, и по оцени Апелационог суда, указују на опасност од бекства и да би окривљени, уколико би се нашао на слободи, могао побећи и постати недоступан државним органима, због чега је његово даље задржавање у притвору, са законског разлога из члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку, оправдано; да су, имајући у виду наведено, жалбени наводи браниоца окривљеног, да је првостепени суд погрешно утврдио чињенично стање, јер исти није држављанин Републике Босне и Херцеговине, као и да окривљени има пријављено пребивалиште у селу Врдила СО Краљево, оцењени као неосновани и истима се не доводи у сумњу законитост и правилност побијаног решења, па је из тих разлога и предлог изнет у правцу укидања притвора против окривљеног оцењен, као неоснован; да, такође, тај суд налази да разлози због којих је притвор против окривљеног одређен и продужен нису у међувремену изгубили на значају, при чему се за сада сврха због које је притвор продужен, не може остварити другом блажом мером, због чега нису основани наводи жалбе браниоца окривљеног, да се обезбеђење присуства окривљеног може постићи мером забране напуштања стана са или без примене мере електронског надзора, одузимањем путне исправе или јемством, јер се и по оцени тог суда, даље задржавање окривљеног у притвору, по правилној оцени првостепеног суда, а из претходно поменутих разлога, показује основаним; да Апелациони суд указује првостепеном суду да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу, ако се окривљени налази у притвору, сходно одредби члана 31. Устава Републике Србије;

- другом првостепеном пресудом Вишег суда у Краљеву К. 58/17 од 14. септембра 2018. године, која је потврђена другостепеном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 1192/18 од 10. јула 2019. године, окривљени С. С. је оглашен кривим због кривичног дела тешко убиство у покушају из члана 114. став 1. тачка 11) Кривичног законика у вези члана 30. Кривичног законика, за које му је утврђена казна затвора у трајању од осам година, те је, приликом изрицања јединствене казне затвора, Суд као утврђену узео казну затвора у трајању од седам месеци на коју је окривљени С. С. осуђен

правноснажном пресудом Основног суда у Краљеву К. 92/16 од 8. марта 2016. године, која у време пресуђења предметне кривичне ствари није била извршена, тако да га је осудио на јединствену казну затвора у трајању од осам година и шест месеци, у коју му је урачунао време проведено у екстрадиционом притвору у периоду од 25. августа 2015. године до 25. фебруара 2016. године, као и време проведено у притвору почев од 25. фебруара 2016. године до упућивања у установу за издржавање казне затвора;

- у допису Вишег суда у Краљеву К. 58/17 од 1. фебруара 2022. године, којим је Уставном суду достављен одговор на наводе уставне жалбе, између осталог, наведено је да „за све време трајања поступка пред судом, притвор против окривљеног трајао је имајући у виду околности да је оптужени С. С. лишен слободе након више од две године од дана издавања наредбе за расписивање потернице од стране Вишег суда у Краљеву, да из извештаја МУП РС Полицијске управе у Краљеву од 6. октобра 2014. године произлази да окривљени С. С. нема пријављено место пребивалишта у селу Врдила, нити на територији Републике Србије, затим, да је оптужени пред Вишим судом у Краљеву у својој изјави навео да је држављанин Босне и Херцеговине, као и да је лишен слободе у Црној Гори по основу расписане међународне потернице ИНТЕРПОЛ-а Београд 25. августа 2015. године, које околности су по оцени суда указивале да у конкретном случају постоји опасност од бекства окривљеног, што представља основ за притвор прописан чланом 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку.“.

4. Одредбама члана 31. Устава, на чију повреду се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца, и да се, ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени пушта на слободу (став 1.); да, после подизања оптужнице, трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (став 2.); да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (став 3.).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником (члан 10. став 1.); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закоником и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору и да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 210. ст. 1. до 3.); да се притвор може одредити против лица за које постоји основана

сумња да је учинило кривично дело ако се крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства (члан 211. став 1. тачка 1)); да се од предаје оптужнице суду па до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе, притвор може одредити, продужити или укинути решењем већа (члан 216. став 1.); да се решење о одређивању, продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (члан 216. став 2.); да је веће дужно да и без предлога странака и браниоца испита да ли још постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора, по истеку сваких 30 дана до потврђивања оптужнице, а по истеку сваких 60 дана након потврђивања оптужнице па до доношења првостепене пресуде (члан 216. став 3.); да притвор који је одређен или продужен по одредбама ст. 1. до 5. овог члана може трајати до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе, а најдуже док не истекне време трајања кривичне санкције изречене у првостепеној пресуди (члан 216. став 6.).

5. Уставни суд, најпре, констатује да се суштина навода уставне жалбе о повреди права из члана 31. Устава у односу на оспорена решења, заснива на тврдњама да поступајући судови нису, уместо продужења притвора, одлучили да обезбеде присуство окривљеног одређивањем „кућног притвора са или без електронског надзора, јављањем државним органима уз одузимање путне исправе и личне карте“, као и да „притвор у предмету Вишег суда у Краљеву К. 58/17 траје од 25. августа 2015. године па до данас, дакле више од две године и девет месеци“. Имајући у виду садржину уставне жалбе, као и наводе којима се образлаже повреда уставног права на ограничено трајање притвора, Уставни суд је истакнуту повреду права из члана 31. Устава ценио у оквиру одредбе става 1. члана 31. Устава.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима правноснажно продужен још за 60 дана, по службеној дужности, на основу члана 216. став 3. ЗКП, а на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП. Из оспорених решења произлази да су надлежни судови оценили да постоје околности које указују на опасност од бекства подносиоца уставне жалбе „имајући у виду да се из списка предмета утврђује да је окривљени лишен слободе након више од две године од дана издавања наредбе за расписивање потернице од стране Вишег суда у Краљеву, као и да окривљени нема пријављено место пребивалишта на територији Републике Србије, а да је лишен слободе у Републици Црној Гори по основу расписане међународне потернице ИНТЕРПОЛ-а 25. августа 2015. године“.

Уставни суд је оценио да су оспорена решења заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, те да су надлежни судови поступали у складу са ЗКП, када су утврдили да постоје услови да се подносиоцу уставне жалбе продужи притвор по означеном законском основу. Наиме, постојање околности које указују на опасност од бекства подносиоца уставне жалбе је, по оцени Уставног суда, јасно и довољно образложено

у оспореним решењима. Чињенице утврђене у оспореним решењима – да је окривљени двојни држављанин, односно да, по сопственом исказу, има држављанство Босне и Херцеговине, да је лишен слободе 25. августа 2015. године, у иностранству, по основу расписане међународне потернице Националног централног бироа ИНТЕРПОЛ-а Србије у Београду, и то након више од две године од дана издавања наредбе за расписивање потернице од стране Вишег суда у Краљеву, односно након годину дана и четири месеца од подизања оптужнице Вишег јавног тужилаштва у Краљеву Кго. 22/14 од 30. априла 2014. године, као и околност да из извештаја Министарства унутрашњих послова од 6. октобра 2014. године произлази да подносилац нема пријављено ни место пребивалишта на територији Републике Србије, дају основа за закључак да су у питању специфичне околности које указују на реалну опасност од бекства окривљеног. Стога су, по оцени Уставног суда, надлежни судови на одговарајући начин све те чињенице ценили и образложили као релевантне и довољне разлоге за продужење притвора по наведеном законском основу.

Полазећи од напред утврђеног, Уставни суд сматра да судови у оспореним решењима нису исказали површан однос према притвору подносиоца уставне жалбе, већ је, штавише, Апелациони суд у Крагујевцу разматрао и алтернативне могућности за обезбеђење присуства окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, али није могао да усвоји те жалбене наводе, већ је оценио да се „сврха због које је притвор продужен, не може остварити другом блажом мером, због чега нису основани наводи жалбе браниоца окривљеног, да се обезбеђење присуства окривљеног може постићи мером забране напуштања стана са или без примене мере електронског надзора, одузимањем путне исправе или јемством“. Уставни суд, надаље, сматра да оспорено другостепено решење Апелационог суда у Крагујевцу Кж2. 303/18 од 16. маја 2018. године и наглашено указивање тог суда првостепеном суду да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу, ако се окривљени налази у притвору, сходно одредби члана 31. Устава Републике Србије, управо потврђује да су надлежни судови показали довољно брижљив однос код продужења притвора према подносиоцу уставне жалбе и водили рачуна о динамичном приступу који захтева Европски суд за људска права код процене довољних и релевантних околности.

Коначно, Уставни суд је оценио да се конкретно трајање притвора према подносиоцу уставне жалбе, од дана лишења слободе подносиоца у иностранству држави, по међународној потерници (25. августа 2015. године) до дана подношења уставне жалбе, објективно не може сматрати ни неразумно дугим, имајући у виду све околности, комплексност и исход кривичног поступка у конкретном случају.

Стога је Уставни суд оценио да оспореним решењима није повређено Уставом зајемчено право подносиоца на ограничено трајања притвора из члана 31. став 1. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), одбио уставну жалбу као неосновану.

6. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6329/2018 од 14. јула 2022. године

**Повреда права на хитно одлучивање суда о жалби на притвор,  
из члана 30. став 3. Устава;  
нису повређена права на слободу и безбедност и притварање само  
на основу одлуке суда, из разлога и у поступку који су предвиђени  
законом, из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава  
(кривични поступак – поступак за одређивање и продужење притвора)**

**Рок за одлучивање о жалби на решење о одређивању притвора; разлози  
за одређивање и продужење притвора**

Уставни суд је утврдио да је, у конкретном случају, осумњичени, овде подносилац уставне жалбе, жалбу против решења којим му је одређен притвор изјавио преко браниоца 12. новембра 2019. године, а да Виши суд у Београду о изјављеној жалби није одлучио у Уставом утврђеном року од 48 часова, већ је то учинио шест дана касније – 18. новембра 2019. године. Стога је оспореним решењем Вишег суда у Београду подносиоцу уставне жалбе повређено право из члана 30. став 3. Устава, па је, у овом делу уставна жалба усвојена.

Уставни суд оспорена решења није поништио, имајући у виду да су била темпоралног карактера и да су престала да производе правно дејство.

У погледу осталог дела уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да кривични суд може одредити (и продужити) притвор према неком лицу само уколико оцени да постоји основана сумња да је оно извршило кривично дело и да је његово притварање неопходно ради вођења кривичног поступка, те да, потом, у решењу о одређивању (и продужењу) притвора, детаљно образложи разлоге који притварање чине неопходним ради несметаног вођења кривичног поступка. Управо на тај начин, навођењем разлога за одређивање притвора, надлежни суд образложио је зашто је притвор неопходан ради вођења кривичног поступка, јер је притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен због постојања основане сумње да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика, за које кривично дело је забрањена казна затвора од три до 12 година, притвор је одређен на основу члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, због тога што постоје особите околности које указују на оправдану бојазан да ће пуштањем на слободу, у кратком временском периоду, поновити кривично дело, због чега се притвор показује као нужна мера за несметано вођење овог кривичног поступка, те је Уставни суд оценио да је притвор према подносиоцу одређен из разлога и у поступку који су предвиђени законом, а да су у оспореном

решењу којим је одбијена као неоснована жалба браниоца изјављена против решења о одређивању притвора наведени релевантни и довољни разлози због којих надлежни суд сматра да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка.

Стога оспореним решењима нису повређена зајемчена права подносиоца из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава, те је уставна жалба у овом делу одбијена као неоснована.

Нема законског основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, а не постоје ни било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба З. В. и утврђује се да је решењем Вишег суда у Београду Кпп. 490/19-Кв. 4459/19 од 18. новембра 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право из члана 30. став 3. Устава Републике Србије.

2. Одбија се као неоснована уставна жалба З. В. изјављена против решења Вишег суда у Београду Кпп. 490/19 од 7. новембра 2019. године и решења истог суда Кпп. 490/19-Кв. 4459/19 од 18. новембра 2019. године због повреде права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

### О б р а з л о ж е њ е

1. З. В. из Београда је, 24. децембра 2019. године, преко пуномоћника М. Ђ, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења означених у изреци, због повреде права из члана 27. став 1, члана 30. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају решења којима је према подносиоцу уставне жалбе правноснажно одређен притвор.

У уставној жалби је наведено да је оспореним решењима повређено право на образложену судску одлуку тиме што суд није образложио на основу чега је утврдио постојање основане сумње да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело које му је стављено на терет. Повреду права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава подносилац образлаже наводима да му је притвор одређен иако није постојала основана сумња да је извршио кривично дело, а повреду права из става 3. члана 30. Устава заснива на тврдњи да о његовој жалби против решења о одређивању притвора није одлучено у року од 48 сати.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди повреду означених права, поништи решења Вишег суда у Београду Кпп. 490/19 од 7. новембра 2019. године и Кпп. 490/19-Кв. 4459/19 од 18. новембра 2019. године и обавезе Републику Србију да на име трошкова уставног поступка исплати подносиоцу износ од 90.000,00 динара.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Оспореним решењем Вишег суда у Београду Кпп. 490/19 од 7. новембра 2019. године према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, одређен је притвор на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, који му се рачуна од 5. новембра 2019. године у 23,50 часова, када је лишен слободе, и који је по овом решењу могао трајати најдуже 30 дана, рачунајући од дана лишења, а због постојања основане сумње да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика.

Бранилац окривљеног је против наведеног решења о одређивању притвора изјавио жалбу 12. новембра 2019. године.

Оспореним решењем Вишег суда у Београду Кпп. 490/19-Кв. 4459/19 од 18. новембра 2019. године одбијена је као неоснована жалба браниоца осумњиченог од 12. новембра 2019. године изјављена против решења о одређивању притвора.

У образложењу оспореног другостепеног решења наведено је да из списка предмета произлази постојање основане сумње да су окривљени (подносилац уставне жалбе и још један осумњичени) извршили кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика, на тај начин што су неовлашћено ради продаје купили од окривљеног Н.Т опојну дрогу, при чему је подносилац уставне жалбе посредовао у продаји и куповини опојне дроге, како је то наведено у диспозитиву наредбе о спровођењу истраге, па имајући у виду врсту и количину опојне дроге, начин паковања исте, односно да је опојна дрога била размерена на пакете приближно једнаких маса, а што указује на појачан степен основане сумње, да је предметна опојна дрога била намењена даљој продаји и да се продајом опојне дроге стиче велика материјална корист и да су окривљени основано сумњиви да су радње извршења преузели у циљу стицања материјалне користи, а у вези са чињеницом да је подносилац уставне жалбе лице без покретне и непокретне имовине и да је раније више пута осуђиван, између осталог, и због истоврсног кривичног дела и кривичних дела којима је битно обележје стицање противправне имовинске користи, то по налажењу већа све наведене околности у међусобној повезаности



представљају особите околности које указују на опасност да ће окривљени, овде подносилац уставне жалбе уколико буде пуштен на слободу у кратком временском периоду поновити кривично дело, због чега се притвор показује као нужна мера за несметано вођење овог кривичног поступка.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (члан 27. став 1.); да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу, ако је лишење слободе било незаконито (члан 27. став 3.); да лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка (члан 30. став 1.); да се писмено и образложено решење суда о притвору уручује притворенику најкасније 12 часова од притварања и да одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова (члан 30. став 3.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.).

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19) је прописано: да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако особите околности указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити кривично дело којим прети (члан 211. став 1. тачка 3)); да о одређивању притвора одлучује суд на предлог јавног тужиоца, а после потврђивања оптужнице и по службеној дужности (члан 212. став 1.); да се притвор у истрази може одредити, продужити или укинути решењем судије за претходни поступак или већа (члан 21. став 4.), да се решење о продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на предлог странака и браниоца, да против решења о притвору странке и бранилац могу изјавити жалбу већу (члан 21. став 4.), да се жалба, решење и остали списи достављају одмах већу, да жалба не задржава извршење решења и да се одлука о жалби доноси у року од 48 часова (члан 214.).

5. Испитујући основаност навода уставне жалбе о повреди права из члана 27. став 3. Устава и члана 30. став 3. Устава, Уставни суд констатује да се одредбом члана 27. став 3. Устава јемчи лицу лишеном слободе, па тиме и притвореном лицу, поред осталог, да ће суд хитно одлучити о законитости лишења слободе, а одредбом члана 30. став 3. Устава зајемчено је притвореном лицу да ће о његовој жалби на одређивање притвора надлежни суд одлучити и своју одлуку му доставити у року од 48 часова.

У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је осумњичени, овде подносилац уставне жалбе, жалбу на решење којим му је одређен притвор изјавио преко браниоца 12. новембра 2019. године, а да Виши суд у Београду

о изјављеној жалби није одлучио у Уставом утврђеном року од 48 часова, већ је то учинио шест дана касније – 18. новембра 2019. године.

Сагласно изложеном, Уставни суд је утврдио да су решењем Вишег суда у Београду Кпп. 490/19-Кв. 4459/19 од 18. новембра 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право из члана 30. став 3. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу у овом делу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд оспорена решења није поништио, имајући у виду да су та решења била темпоралног карактера и да су престала да производе правно дејство.

6. Разматрајући остале наводе уставне жалбе, Уставни суд констатује да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 27. став 1, члана 30. став 1. и члана 32. став 1. Устава у односу на оспорена решења заснива на тврдњи да судови нису дали релевантне и довољне разлоге за постојање основане сумње да је он извршио кривично дело које му је стављено на терет.

Уставни суд и у овом уставносудском поступку указује да је Уставом утврђено да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из чега произлази да је неопходно кумулативно постојање два услова да би лишење слободе било законито. Први, да лишење слободе мора бити засновано на разлозима предвиђеним законом, и други, да се лице лишава слободе у складу са законом прописаним поступком. Сагласно одредбама члана 30. став 1. Устава и члана 211. став 1. ЗКП, притвор се према неком лицу може одредити само одлуком суда уколико су кумулативно испуњена два услова: да постоји основана сумња да је лице учинило кривично дело и да је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка. Разлози који притварање могу чинити неопходним ради вођења кривичног поступка, прописани су у тач. 1) до 4) члана 211. став 1. ЗКП.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, недвосмислено произлази да суд може одредити (и продужити) притвор према неком лицу само уколико истовремено оцени да постоји основана сумња да је оно извршило кривично дело и да је његово притварање неопходно ради вођења кривичног поступка, те да, потом, у решењу о одређивању (и продужењу) притвора, детаљно образложи који су то разлози који притварање чине неопходним ради несметаног вођења кривичног поступка. Управо на тај начин, навођењем разлога за одређивање притвора, надлежни суд образлаже зашто је притвор неопходан ради вођења кривичног поступка.

Полазећи од наведених општих принципа, а имајући у виду наводе и разлоге изнете у уставној жалби у односу на оспорена решења, Уставни суд је оцену основаности изнетих тврдњи подносиоца о повреди права из члана 32. став 1. Устава ценио у оквиру права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен због постојања основане сумње да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став

1. Кривичног законика, за које кривично дело је забрањена казна затвора од три до 12 година. Притвор према подносиоцу уставне жалбе је одређен на основу члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, односно због тога што постоје особите околности које указују на оправдану бојазан, да ће пуштањем на слободу, у кратком временском периоду, поновити кривично дело.

Уставни суд је утврдио да из оспорених решења произлази да је суд постојање основане сумње утврдио на основу доказа који су приложени уз кривичну пријаву, као и да је у оспореном другостепеном решењу наведено да врста и количина опојне дроге, начин паковања исте, односно да је опојна дрога била размерена на пакете приближно једнаких маса, указује на појачан степен основане сумње, да је предметна опојна дрога била намењена даљој продаји. Имајући у виду да је у оспореним решењима такође наведено и да се продајом опојне дроге стиче велика материјална корист и да су окривљени основано сумњиви да су радње извршења преузели у циљу стицања материјалне користи, а у вези са чињеницом да је подносилац уставне жалбе лице без покретне и непокретне имовине и да је раније више пута осуђиван, између осталог, и због истоврсног кривичног дела и кривичних дела којима је битно обележје стицање противправне имовинске користи, то по налажењу већа све наведене околности у међусобној повезаности представљају особите околности које указују на опасност да ће окривљени, овде подносилац уставне жалбе уколико буде пуштен на слободу у кратком временском периоду поновити кривично дело, због чега се притвор показује као нужна мера за несметано вођење овог кривичног поступка, Уставни суд је оценио да је притвор према подносиоцу одређен из разлога и у поступку који су предвиђени законом, а да су у оспореном решењу којим је одбијена као неоснована жалба браниоца изјављена против решења о одређивању притвора, наведени релевантни и довољни разлози због којих надлежни суд сматра да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка.

Стога је Уставни суд нашао да оспореним решењима нису повређена зајемчена права подносиоца из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео начелан став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, а да у конкретном случају не постоје било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену члана 6. став 2. Закона о Уставном суду (видети пресуду у предмету Европског суда за људска права *Драјан Ковачевић и ројив Хрвајске*, број представке 49281/15 од 12. маја 2022. године, став 83.). Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио овај захтев, решавајући као у као у тачки 3. изреке.

8. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 47. став 2. Закона о Уставном

суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-13593/2019 од 29. септембра 2022. године

**Повреда права на правно средство,  
из члана 36. став 2. Устава  
(кривични поступак – дисциплинске санкције притвореном лицу)**

Дисциплинско кажњавање притвореног лица, право на жалбу против одлуке о дисциплинској санкцији изреченој окривљеном у току трајања притвора

У конкретном случају, подносилац уставне жалбе је, као окривљени, имао Уставом и законом зајемчено право на жалбу против одлуке којом му је изречена дисциплинска санкција. То значи не само да је имао право да изјави жалбу против решења Вишег суда у Новом Саду којим му је изречена дисциплинска казна ограничења посета у току притвора у трајању од 30 дана, због дисциплинског престапа из члана 157. тачка 20) Закона о извршењу кривичних санкција, већ је имао и право да другостепени орган – ванпретресно веће Вишег суда у Новом Саду о изјављеној жалби одлучи и тиме преиспита разлоге због којих му је изречена дисциплинска санкција.

Како Виши суд у Новом Саду о изјављеној жалби браниоца окривљеног – овде подносиоца уставне жалбе против решења о његовом дисциплинском кажњавању као притвореног лица уопште није одлучивао, тиме је повредио подносиоцево право зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава, па је Уставни суд уставну жалбу усвојио.

Одлучујући о начину отклањања штетних последица утврђене повреде подносиоцевог права, Суд је имао у виду да је оспорено решење било темпоралног карактера и да је престало да производи правно дејство 28. новембра 2019. године, до када је трајала изречена дисциплинска казна по решењу Вишег суда у Новом Саду од 29. октобра 2019. године, па је оценио да се правично задовољење у овом случају остварује самим утврђивањем повреде права, због чега је одбио захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете због утврђене повреде права.

Уставни суд указује да нема услова за одређивање тражене накнаде трошкова поступка пред Уставним судом, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Д. М. и утврђује да је радњом нечињења Вишег суда у Новом Саду – пропуштања да одлучи о жалби подносиоца уставне

жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 29. октобра 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе из члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Одбија се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете због утврђене повреде права из члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Д. М. из Футога је, 16. јануара 2020. године, преко пуномоћника Б. Ш, адвоката из Новог Сада, Уставном суду поднео уставну жалбу против радње нечињења Вишег суда у Београду – пропуштања да одлучи о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 29. октобра 2019. године, због повреде права зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе наводи: да му је решењем К. 96/19 од 29. октобра 2019. године Виши суду у Новом Саду изрекао дисциплинску казну ограничења посета у притвору у трајању од 30 дана; да је његов бранилац против наведеног решења изјавио жалбу, о којој до подношења уставне жалбе није одлучено; да је наведеним пропуштањем повређено подносиоцево право на жалбу и друго правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава.

Предложио је да Уставни суд утврди повреду означеног права и утврди обавезу Републике Србије да подносиоцу, на име накнаде нематеријалне штете, исплати износ од 500.000,00 динара, као и 90.000,00 динара на име трошкова за састав уставне жалбе.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из навода уставне жалбе, увидом у приложену документацију и из одговора Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 19. јула 2022. године, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Подносилац уставне жалбе се у време подношења уставне жалбе налазио у притвору, по решењу судије за претходни поступак Вишег суда у Новом Саду Кпп. 153/19 од 28. новембра 2018. године.

Решењем Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 29. октобра 2019. године према подносиоцу уставне жалбе је изречена дисциплинска казна ограничења посета у трајању од 30 дана, почев од 29. октобра 2019. године до дана

28. новембра 2019. године, због дисциплинског преступа из члана 157. тачка 20) Закона о извршењу кривичних санкција.

Против наведеног решења жалбу је изјавио бранилац подносиоца уставне жалбе, адвокат Б. Ш. 6. новембра 2019. године, о којој никада није одлучено.

У одговору на наводе уставне жалбе Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 19. јула 2022. године наведено је да од стране поступајућег судије у предмету К. 96/19 списи предмета нису достављени на одлучивање ванпретресном већу из члана 21. став 4. Законика о кривичном поступку.

4. Одредбом 36. став 2. Устава утврђује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Чланом 221. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – Одлука УС и 62/21 – Одлука УС) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да за дисциплинске преступе притвореника судија за претходни поступак, односно председник већа може изрећи дисциплинску казну ограничења посета, да се ово ограничење не односи се на браниоца, а притвореник не може бити кажњен пре него што буде обавештен о дисциплинском преступу који му се ставља на терет, пре него што му је пружена прилика да изнесе своју одбрану и пре него што је суд свестрано испитао случај (став 1.); да је против решења о казни изреченој за дисциплински преступ дозвољена жалба већу (члан 21. став 4.) у року од 24 часа од часа пријема решења, да жалба не задржава извршење решења, те да ће веће одлучити о жалби у року од осам дана од дана пријема жалбе (став 2.).

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд пре свега истиче да се одредбом члана 36. став 2. Устава утврђује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. По мишљењу Уставног суда, ово право се не исцрпљује пуким изјављивањем жалбе или другог правног средства против одлуке којом се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу, већ то право подразумева делотворну правну заштиту, односно њен суштински домаћај се манифестује управо у томе да се о изјављеној жалби или другом правном средству одлучи у другом степену и тиме преиспитају разлози одлуке која се оспорава.

У конкретном случају, подносилац уставне жалбе је, као окривљени, имао Уставом и законом зајемчено право на жалбу против одлуке којом му је изречена дисциплинска санкција. То значи не само да је имао право да изјави жалбу против решења Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 29. октобра 2019. године, већ да је имао и право да другостепени орган, у конкретном случају ванпретресно веће Вишег суда у Новом Саду, о изјављеној жалби одлучи и, тиме, преиспита разлоге због којих је подносиоцу као окривљеном изречена дисциплинска санкција.

Из одговора Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 19. јула 2022. године произлази да је бранилац окривљеног Д. М, овде подносиоца уставне жалбе, адвокат Б. Ш, изјавио жалбу 6. новембра 2019. године против првостепеног решења Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 29. октобра 2019. године, по-

водом које тада поступајући председник већа списе предмета није доставио на одлучивање кривичном ванрасправном већу тог суда.

Како Виши суд у Новом Саду у конкретном случају о изјављеној жалби против решења о дисциплинском кажњавању притвореног лица уопште није одлучивао, тиме је, по оцени Уставног суда, повредио подносиоцево право зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Одлучујући о начину отклањања штетних последица утврђене повреде подносиоцевог права, Уставни суд је имао у виду да је оспорено решење било темпоралног карактера и да је престало да производи правно дејство 28. новембра 2019. године, до када је трајала изречена дисциплинска казна по решењу Вишег суда у Новом Саду К. 96/19 од 29. октобра 2019. године, па је оценио да се правично задовољење у овом случају остварује самим утврђивањем повреде права, због чега је у тачки 2. изреке одбио захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете због утврђене повреде права из члана 36. став 2. Устава, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду.

7. Разматрајући захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд указује да нема услова за одређивање тражене накнаде трошкова, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Наиме, наведеном одредбом Закона је прописано да учесници у поступку сами носе своје трошкове. С тим у вези, одредбом члана 83. став 1. Закона о Уставном суду је прописано да свако (пословно способно) лице, уз испуњеност и других услова, може изјавити уставну жалбу (и предузимати друге радње у поступку), што истовремено значи и да није обавезно да те радње предузима преко пуномоћника, укључујући и пуномоћника адвоката. Поред тога, Уставни суд указује и да је одредбом члана 45. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) предвиђено да се не одбацују поднесци којима се покреће поступак пред Уставним судом и када исти не садрже податке неопходне за вођење поступка или имају друге недостатке који онемогућавају поступање у предмету, већ се подносиоцу даје могућност да те недостатке накнадно отклони. Такође, Уставни суд лицима која желе да изјаве уставну жалбу, пружа својеврсну правну помоћ кроз установљени образац уставне жалбе и писано упутство за попуњавање обрасца уставне жалбе, који су доступни преко интернет странице Уставног суда или се на захтев достављају заинтересованом лицу. Овакав став Уставни суд је заузео, поред других, и у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године.

8. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Није повређено право на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(прекршајни поступак)**

**Поступак одлучивања о жалби против првостепеног прекршајног решења**

Подноситељка уставне жалбе оправдано указује да је другостепени суд пропустио да размотри њену допуну жалбе изјављене против првостепене пресуде Прекршајног суда у Аранђеловцу – Одељење у Тополи, од 6. марта 2019. године, али у конкретном случају због тога није дошло до повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, јер је подносиатељка допуном жалбе од 6. марта 2019. године само документовала своје тврдње већ изнете у жалби од 4. марта 2019. године.

С тим у вези, Уставни суд је утврдио да је прекршајни поступак против подносиатељке уставне жалбе вођен пред надлежним судовима и у складу са процесним гаранцијама прописаним Законом о прекршајима. Такође, подносиатељка уставне жалбе имала је могућност да у току поступка изнесе своју одбрану и аргументе у вези са изведеним доказима, о чему су се надлежни судови у довољној мери изјаснили. Прекршајни суд у Аранђеловцу – Одељење у Тополи и Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу су на уставноправно прихватљив начин испитали и узели у обзир све материјалне и правне елементе који су, објективно гледано, били релевантни за правично доношење одлуке, те је прекршајни поступак окончан доношењем оспорених пресуда у којима је наведено довољно разлога због којих су надлежни судови подносиатељку огласили одговорном за прекршаје који су јој стављени на терет захтевом за покретање прекршајног поступка, који нису последица арбитрерног и произвољног поступања, а судови су на уставноправно прихватљив начин, по слободном судијском уверењу, ценили и појединачно и у међусобној повезаности све изведене доказе који су од значаја за доношење судских одлука, о чему су дали детаљна и јасна образложења.

Уставни суд је, стога, уставну жалбу одбио као неосновану.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба К. Ђ. изјављена против пресуде Прекршајног суда у Аранђеловцу – Одељење у Тополи Пр. I – 4 – 1176/17 од 17. јануара 2019. године и пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 5015/19 од 11. марта 2019. године.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. К. Ђ. из Аранђеловца поднела је Уставном суду, 24. априла 2019. године, уставну жалбу против пресуде Прекршајног суда у Аранђеловцу



– Одељење у Тополи Пр. I – 4 – 1176/17 од 17. јануара 2019. године и пресуде Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 5015/19 од 11. марта 2019. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је окривљеној, овде подносиоци, повређено право на правично суђење тиме што није у целости поштовано њено право на изјављивања редовног правног средства – жалбе на првостепену пресуду; да је подносиоци оспорену првостепену пресуду примила 27. фебруара 2019. године, да је у оквиру жалбеног рока ангажовала браниоца преко којег је 4. марта 2019. године поднела жалбу, а 6. марта 2019. године допуна жалбе уз коју је приложила доказе на које се позвала у жалби; да је првостепени суд по пријему жалбе од 4. марта 2019. године одмах експедовао списе другостепеном суду, не сачекавши истек законског рока од осам дана за изјављивање жалбе, чиме у поступку испитивања жалбе није узета у обзир допуна жалбе од 6. марта 2019. године, са приложеним доказима на које се жалба позива; да се из образложења оспорене другостепене пресуде види да допуна жалбе уопште није разматрана; да је одбрана приложила и доставила доказе на које се позвала у жалби, али да они нису достављени другостепеном суду на одлучивање.

Подносиоци је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорене пресуде.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, из навода уставне жалбе и достављене документације, као и увидом у списе предмета Пр. 1176/17 Прекршајног суда у Аранђеловцу – Одељење у Тополи, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставно-судском предмету:

Решењем Прекршајног суда у Аранђеловцу – Одељење у Тополи Пр. 1176/17 од 13. јуна 2017. године против окривљене, овде подносиоци, покренут је прекршајни поступак због прекршаја из члана 82. став 2. тачка 1, члана 82. став 2. тачка 11, члана 82. став 2. тачка 7, члана 82. став 2. тачка 8, члана 82. став 2. тачка 9, члана 82. став 2. тачка 14, члана 82. став 2. тачка 26. и члана 82. став 2. тачка 29. Закона о заштити од пожара.

Оспореном пресудом Прекршајног суда у Аранђеловцу – Одељење у Тополи Пр. I – 4 – 1176/17 од 17. јануара 2019. године окривљена је оглашена одговорном за прекршаје из члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 7, члана 82.

став 2. у вези става 1. тачка 1, члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 8, члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 11, члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 26, члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 14, члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 9. и члана 82. став 2. у вези става 1. тачка 29. Закона о заштити од пожара и осуђена је на јединствену новчану казну у износу од 80.000,00 динара. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено: да је окривљена К. Ђ. навела приликом саслушања да је тачно да је Управа за ванредне ситуације вршила контролу у простору угоститељског објекта који се налази у улици К. ... у Аранђеловцу; да је тачно да је она одговорно лице у правном лицу, али да су имали проблема у вези са израдом потребне документације за противпожарну заштиту јер је пројекат чија је израда била у току једноставно нестало; да правно лице и она као одговорно лице у правном лицу заиста нису поступили по наложеним мерама из решења противпожарне полиције; да не зна да ли је фирма Р. још увек активна или је угашена, а да је у моменту контроле она је била одговорно лице у наведеном правном лицу, те да мисли да фирма сада не постоји јер је пословање преузела њена ћерка, оснивањем друге фирме; да је у поступку утврђено из одбране одговорног лица у правном лицу К. Ђ, увидом у записник о редовном инспекцијском надзору, у решење од 31. октобра 2016. године, увидом у решење од 18. јануара 2017. године, у копију повратнице за решење и увидом у записник о контролном инспекцијском надзору од 18. маја 2017. године да окривљена као одговорно лице у правном лицу није до дана 14. марта 2017. године донела Правила заштите од пожара у објекту Р. Arandelovac, у улици К. ..., што је утврђено дана 18. маја 2017. године, приликом вршења контролног надзора; да је, узимајући у обзир околност да је окривљена у потпуности потврдила наводе из прекршајног захтева, на основу свих напред изведених доказа несумњиво утврђено да је окривљена као одговорно лице у правном лицу учинила прекршаје који јој се прекршајним захтевом стављају на терет, па је оглашена одговорном.

Подноситељка је оспорену првостепену пресуду примила 27. фебруара 2019. године, што проистиче из повратнице која се налази у списима предмета. Жалбу против пресуде је у име подносиоце 4. марта 2019. године изјавила адвокат Б. Л. В. (пуномоћје за заступање се не налази се у списима предмета), а допуну жалбе 6. марта 2019. године. У допуни уставне жалбе је, између осталог, наведено: да окривљена овим поднеском доставља као допуну своје жалбе на првостепену пресуду писане доказе на околност предаје непокретности – пословног објекта у улици К. ... у извршном поступку.

Оспореном пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Крагујевцу Прж. 5015/19 од 11. марта 2019. године одбијена је као неоснована жалба браниоца подносиоце и потврђена је првостепена пресуда. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено: да је првостепени суд правилно применио материјално право и окривљену огласио одговорном за прекршаје који јој се поднетим захтевом стављају на терет, уз дате разлоге које прихвата тај суд; да је током првостепеног поступка окривљеној дата могућност да се изјасни о свим наводима захтева, да је знала које јој се чињенице и докази

стављају на терет, а да је записник о контролном инспекцијском надзору од 18. маја 2017. године потписала без примедба; да је првостепени суд доказе изводио у складу са чланом 89. Закона о прекршајима, по предлогу странака, да окривљена приликом излагања одбране 18. јула 2018. године, а ни током поступка није имала предлога за извођење доказа, да чињенице које је утврдио овлашћени орган – Управа за ванредне ситуације приликом контроле, није оспорила, не спорећи да није поступила на начин прописан Законом о заштити од пожара, онако како јој је наложено да поступи у року од 45 дана и спроведе мере противпожарне заштите у угоститељском објекту на начин прописан законом; да је правилно првостепени суд утврдио одговорност окривљене, и то у својству одговорног лица коме су у правном лицу у време извршења прекршаја били поверени послови који се односе на управљање, законито пословање, односно процес рада правног лица и утврдио да је прекршај извршила из нехата, а за постојање одговорности сходно одредбама члана 20. Закона о прекршајима довољан је нехат учиниоца; да из списка предмета произлази да је инспекцијски надзор Управе за ванредне ситуације обављен у Аранђеловцу, у улици К. ..., да се ради о ресторану и послатичарници – бистроу који су пословали у оквиру правног лица Р. Arandelovac; да је контролни надзор вршен 18. маја 2011. године у 11:30 часова на истој адреси, од стране инспектора О. М. О. у присуству окривљене, која је записник потписала без примедба; да из одбране окривљене и списка предмета произлази да је наведено правно лице у време извршења прекршаја пословало на датој адреси, те да су неосновани жалбени наводи браниоца окривљене у погледу места извршења прекршаја; да из дописа за привредне регистре од 26. јула 2017. године, приложеног у списе предмета произлази да је привредно друштво под пословним именом Р. Arandelovac и даље регистровано у Агенцији за привредне регистре – Регистар привредних субјеката, и то са промењеним седиштем у Београду (Земун), улица Ц. ...; да, међутим, како и поред свих предузетих радњи првостепени суд није могао обезбедити представника правног лица, то је прекршајни поступак против правног лица раздвојен решењем првостепеног суда од 17. јануара 2019. године на основу члана 107. Закона о прекршајима, а који ће се поступак посебно довршити у односу на правно лице.

Прекршајни суд у Аранђеловцу – Одељење у Тополи је Прекршајном апелационом суду – Одељење у Крагујевцу допуну уставне жалбе од 6. марта 2019. године доставио 14. марта 2019. године, док је испод пријемног печата другостепеног суда констатовано да је „предмет већ решен и експедован“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду подносиоца позива у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.

Одредбама члана 258. Закона о прекршајима („Службени гласник РС, број 65/13, 13/16, 98/16 и 91/19) (у даљем тексту: ЗОП) прописано је: да се

против пресуде и решења прекршајног суда може изјавити жалба другостепеном прекршајном суду, као и да се жалба предаје суду који је донео првостепену одлуку (став 1.); да се жалба подноси у року од осам дана од дана достављања пресуде или решења (став 2.).

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да јој је оспореним пресудама повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава тиме што је „првостепени суд по пријему жалбе од 4. марта 2019. године одмах експедовао списе другостепеном суду, не сачекавши истек законског рока од осам дана за изјављивање жалбе, чиме у поступку испитивања жалбе није узета у обзир допуна жалбе од 6. марта 2019. године, са приложеним доказима на које се жалба позива“.

Уставни суд је, у конкретном случају, утврдио: да је подносиатеља уставне жалбе оспорену првостепену пресуду Прекршајног суда у Аранђеловцу – Одељење у Тополи Пр. I – 4 – 1176/17 од 17. јануара 2019. године примила 27. фебруара 2019. године, што произлази из повратнице која се налази у списима предмета; да је бранилац окривљене (пуномоћје за заступање се не налази у списима предмета) жалбу против првостепене пресуде изјавила 4. марта 2019. године, а допуну жалбе 6. марта 2019. године, те да је у допуни уставне жалбе, поред осталог, наведено, да „окривљена овим поднеском доставља као допуну своје жалбе на првостепену пресуду писане доказе на околност предаје непокретности – пословног објекта у улици К. ... у извршном поступку“. Уставни суд је даље утврдио да је, сагласно одредби члана 258. став 2. Закона о прекршајима, последњи дан рока за изјављивање жалбе против првостепене пресуде био 7. март 2019. године, те да су жалба браниоца окривљене, као и допуна жалбе, биле благовремене. Уставни суд је такође утврдио да из списка предмета произлази да је допуна жалбе од 6. марта 2019. године Прекршајном апелационом суду – Одељење у Крагујевцу достављена 14. марта 2019. године, односно, након доношења оспорене пресуде Прж. 5015/19 од 11. марта 2019. године, и да као таква није разматрана од стране другостепеног суда, што произлази и из белешке да је „предмет већ решен и експедован“.

Уставни суд је става да из свега наведеног произлази да подносиатеља уставне жалбе оправдано указује да је другостепени суд пропустио да размотри допуну жалбе од 6. марта 2019. године, али да, у конкретном случају, није дошло до повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Ово стога што сама подносиатеља у уставној жалби истиче да је уз допуну жалбе од 6. марта 2019. године „одбрана приложила и доставила доказе на које се позвала у жалби“, док је у допуни жалбе, између осталог, истакнуто „да окривљена овим поднеском доставља као допуну своје жалбе на првостепену пресуду писане доказе на околност предаје непокретности – пословног објекта у улици К. ... у извршном поступку“. Из свега наведеног, према мишљењу Уставног суда, произлази да је подносиатеља допуном жалбе од 6. марта 2019. године само документовала своје тврдње већ изнете у жалби од 4. марта 2019. године.

С тим у вези, Уставни суд је утврдио да је прекршајни поступак против подносиатељке уставне жалбе вођен пред надлежним судом и у складу са процесним гаранцијама прописаним Законом о прекршајима. Такође,

Уставни суд је утврдио да је подносиатељка уставне жалбе имала могућност да у току поступка изнесе своју одбрану, као и да изнесе аргументе у вези са изведеним доказима, о чему су се надлежни судови у довољној мери изјаснили. По оцени Уставног суда, Прекршајни суд у Аранђеловцу – Одељење у Тополи и Прекршајни апелациони суд – Одељење у Крагујевцу су на уставноправно прихватљив начин испитали и узели у обзир све материјалне и правне елементе који су, објективно гледано, били релевантни за правично доношење одлуке, те је прекршајни поступак против подносиатељке окончан доношењем оспорених пресуда у којима је наведено довољно разлога због којих су надлежни судови подносиатељку огласили одговорном за прекршаје који су јој стављени на терет захтевом за покретање прекршајног поступка, а који нису последица арбитрерног и произвољног поступања.

Коначно, првостепени и другостепени суд су на уставноправно прихватљив начин, по слободном судијском уверењу, ценили и појединачно и у међусобној повезаности све изведене доказе који су од значаја за доношење судских одлука, о чему суд дали детаљна и јасна образложења.

Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

6. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4420/2019 од 3. новембра 2022. године

**Није повређено право на ограничено трајање притвора,  
из члана 31. ст. 1. и 2. Устава  
(кривични поступак – притвор)**

**Дужина трајања притвора**

Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да је у више својих одлука заузео становиште да дужина трајања притвора која неће довести до повреде Уставом зајемченог права из члана 31. подразумева да надлежни судови у својим одлукама наводе релевантне и довољне разлоге којима оправдавају трајање мере притвора и показују посебну хитност у вођењу поступка.

Притвор је према подносиоцима уставне жалбе одређен и продужаван због постојања оправдане сумње да су извршили једно кривично дело тешко убиство и три кривична дела разбојништва, док је оспореним решењима притвор према њима продужен до упућивања на издржавање казне затвора на коју су осуђени због једног кривичног дела разбојништва, а Б. А. и због кривичног дела тешког убиства.

Поред постојања основане сумње да су подносиоци извршили кривично дело, а у циљу несметаног вођења кривичног поступка, што је услов

*sine qua non* за постојање уставности и законитости како приликом одређивања, тако и приликом продужавања мере притвора, Виши суд у Суботици и Апелациони суд у Новом Саду су у оспореним решењима о продужењу притвора утврдили да постоје особите околности које указују да ће они у кратком временском периоду поновити кривично дело из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а да код подносиоца М. В. постоји и опасност од бекства из члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку.

Узимајући у обзир да је подносилац уставне жалбе Б. А. неправно-снажно оглашен кривим да је у периоду краћем од месеца дана извршио кривично дело разбојништва и кривично дело тешког убиства, а подносилац А. Д. кривично дело разбојништва, те да се ради о лицима без извора прихода чије прибављање је било основни мотив извршења кривичних дела за која су оглашени кривим у предметном поступку, те да су раније осуђивани, због извршења истоврсних кривичних дела, Уставни суд прихвата да су надлежни судови основано сматрали да постоје конкретне особите околности које, у овом случају, указују да ће подносиоци уставне жалбе Б. А. и А. Д, уколико се нађу на слободи, у кратком временском периоду поновити дело и да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора.

Што се тиче подносиоца уставне жалбе М. В, Уставни суд је утврдио да су поступајући судови, такође оправдано, узели у обзир да је именовани одговарао као малолетник за кривично дело против живота и тела (дело са елементима насиља, као и дело за које је оглашен кривим), те да су као кључне околности које указују на опасност да ће боравком на слободи поновити кривично дело ценили чињеницу да је предметно кривично дело извршио док се налазио у бекству из Казнено-поправног дома у Крушевцу, као и да му је, као лицу без запослења, законитих прихода и имовине, стицање новчаних средстава био главни мотив за извршење кривичног дела за које је осуђен, због чега се продужење притвора и према њему показује као нужна мера.

Међутим, имајући у виду да су се подносиоци до дана подношења уставне жалбе непрекидно налазили у притвору три године и скоро четири месеца, Уставни суд је при одлучивању о основаности трајања мере притвора ценио и да ли је кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности, па је оценио да се вођење кривичног поступка пред Вишим судом у Суботици не може окарактерисати као неажурно, имајући у виду да је предметни кривични поступак вођен против тројице окривљених због четири кривична дела и да су судови показали задовољавајућу хитност у вођењу овог кривичног поступка.

Стога оспореним решењима није повређено право подносилаца уставне жалбе зајемчено одредбама члана 31. ст. 1. и 2. Устава, па је уставна жалба одбијена као неоснована.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба А. Д, Б. А. и М. В. изјављена против решења Вишег суда у Суботици К. 102/17 од 14. марта 2018. године и решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 324/18 од 26. марта 2018. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. А. Д, М. В. и Б. А, сви из Суботице су, 3. априла 2018. године, преко пуномоћника В. Ј. Ћ, адвоката из Суботице, Уставном суду поднели уставну жалбу против решења означених у изреци, због повреде права на ограничено трајање притвора и права на правично суђење, зајемчених одредбама чл. 31. и 32. Устава Републике Србије.

Подносиоци су истакли и повреду права из чл. 5. и 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чије постојање повреде Уствани суд цени у односу на одговарајуће одредбе Устава.

Уставном жалбом се оспоравају решења којима је према подносиоцима уставне жалбе правноснажно продужен притвор након доношења неправноснажне првостепене пресуде, због постојања притворских разлога из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а према подносиоцу М. В. и због постојања разлога из члана 211. став 1. тачка 1) Законика.

У уставној жалби је наведено да притвор против подносилаца уставне жалбе непрекидно траје од 18. јула 2013. године; да су подносиоци уставне жалбе након правноснажности пресуде Вишег суда у Суботици К. 21/16 од 18. октобра 2016. године (потврђена пресудом Апелационог суда у Новом Саду Кж. 109/17 од 24. марта 2017. године) упућени на издржавање казне затвора у трајању од по 30 година због извршења четири кривична дела; да је пресудом Врховног касационог суда Кзз. 489/2017 од 20. септембра 2017. године усвојен захтев за заштиту законитости подносилаца уставне жалбе, укинута су правноснажне пресуде и предмет је враћен на поновни првостепени поступак; да је у поновном кривичном поступку према подносиоцима уставне жалбе одређен притвор решењем Вишег суда у Суботици Кв. 212/17 од 20. септембра 2017. године и продужаван решењем Вишег суда у Суботици Кв. 249/17 од 16. новембра 2017. године (потврђено решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1291/17 од 27. новембра 2017. године), Кв. 11/18 од 15. јануара 2018. године и овде оспореним решењима.

Повреду права на ограничено трајање притвора из члана 31. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије подносиоци образлажу наводима да се разлози за притварање подносилаца од 16. августа 2013. године до 26. марта 2018. године стално понављају истим стереотипним наводима; да судови нису разматрали примену алтернативних мера којима би се постигла иста сврха.

У уставној жалби је наведено да су подносиоци уставне жалбе неправноснажном пресудом Вишег суда у Суботици К. 102/17 осуђени на казне затвора, и то А. Б. у трајању од 20 година, а А. Д. и М. В. на по 7 година, што значи да су у притвору издржали 2/3 казне.

Предложено је да Уставни суд утврди повреду означених права, поништи оспорена решења, досуди трошкове заступања и утврди накнаду нематеријалне штете у износу од 20.000 евра.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може поднети против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд, је у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену као доказ уз уставну жалбу и интернет страницу „Портал судова Србије“ *www.portal.sud.rs*, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Предметни кривични поступак против подносилаца уставне жалбе започео је доношењем решења о спровођењу истраге Вишег суда у Суботици Ки. 62/13 од 20. јула 2013. године. Притвор је према подносиоцима уставне жалбе одређен решењем Вишег суда у Суботици Ки. 62/13 од 20. јула 2013. године, а рачунао им се од 18. јула 2013. године, када су лишени слободе.

Оптужницом Вишег јавног тужилаштва у Суботици Кт. 1/14, Кт. 2/14 од 17. јануара 2014. године, поводом које је у Вишем суду у Суботици формиран предмет К. 5/14, подносиоцима уставне жалбе стављено је на терет да су извршили једно кривично дело тешко убиство и три кривична дела разбојништва.

Виши суд у Суботици је припремно рочиште заказао за 7. и 29. април 2014. године, а главни претрес је започео 10. јуна 2014. године. У току првобитно вођеног првостепеног поступка главни претрес је био заказиван најмање једанпут месечно (са изузетком у летњој паузи), па је тако у периоду од непуних 16 месеци (од 10. јуна 2014. године до 1. октобра 2015. године) био одржан 11 пута од укупно 14 заказаних.

Пресуда Вишег суда у Суботици К. 5/14 од 1. октобра 2015. године, којом су подносиоци оглашени кривим, је укинута решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж. 88/16 од 14. марта 2016. године и предмет је враћен на поновни поступак. Предмет је примљен у Виши суд 19. априла 2016. године и додељен судији у рад под бројем К. 21/16.

У поновном првостепеном поступку Виши суд у Суботици је у предмету К. 21/16 припремно рочиште заказао за 22. јун, 22. и 26. август 2016. године, а главни претрес је започео 21. септембра 2016. године и завршен 18. октобра 2016. године.

Пресудом Вишег суда у Суботици К. 21/16 од 18. октобра 2016. године, која је потврђена пресудом Апелационог суда у Новом Саду Кж. 109/17 од 24. марта 2017. године, подносиоци уставне жалбе су осуђени на по



30 година затвора због извршења једног кривичног дела тешко убиство и три кривична дела разбојништва.

Решењем Врховног касационог суда Кзз. 489/17 од 20. септембра 2017. године одређено је да се прекине са извршењем правноснажних пресуда Вишег суда у Суботици К. 21/16 од 18. октобра 2016. године и Апелационог суда у Новом Саду Кж1. 109/17 од 24. марта 2017. године, на основу члана 488. став 3. Законика о кривичном поступку, са образложењем да садржина поднетог захтева за заштиту законитости оправдава одлуку суда да се прекине са извршењем правноснажних пресуда.

Пресудом Врховног касационог суда Кзз. 489/17 од 20. септембра 2017. године усвојени су захтеви за заштиту законитости бранилаца подносилаца уставне жалбе, укинута су правноснажне пресуде Вишег суда у Суботици К. 21/16 од 18. октобра 2016. године и Апелационог суда у Новом Саду Кж1. 109/17 од 24. марта 2017. године и предмет је враћен на поновно суђење првостепеном суду. Предмет је примљен у Виши суд у Суботици 7. октобра 2017. године и заведен под бројем К. 102/2017.

У поновном првостепеном поступку Виши суд у Суботици је у предмету К. 102/17 припремно рочиште заказао 7. и 9. фебруара 2018. године, а главни претрес је започео 12. марта 2018. године.

Решењем Вишег суда у Суботици Кв. 212/17 од 20. септембра 2017. године, које је потврђено решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж1. 1107/17 од 10. октобра 2017. године према подносиоцима уставне жалбе А. Д. и Б. А. одређен је притвор на основу члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а према подносиоцу М. В. по основу члана 211. став 1. тач. 1) и 3) Законика, који им се рачуна од дана прекида извршења казне затвора – 20. септембра 2017. године.

Пресудом Вишег суда у Суботици К. 102/17 од 15. марта 2018. године А. Б. је оглашен кривим да је извршио кривично дело тешко убиство из члана 114. став 4. Кривичног законика и кривично дело разбојништва из члана 206. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика, за која је осуђен на јединствену казну затвора у трајању од 20 година, а подносиоци А. Д. и М. В. су оглашени кривим да су извршили кривично дело разбојништва из члана 206. став 2. Кривичног законика и осуђени су на казне затвора у трајању од по 7 година.

Оспореним решењем Вишег суда у Суботици К. 102/17 од 14. марта 2018. године, које је потврђено решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж1. 324/18 од 26. марта 2018. године, према подносиоцима уставне жалбе А. Д. и Б. А. продужен је притвор на основу члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а према подносиоцу М. В. по основу члана 211. став 1. тач. 1) и 3) Законика, који по том решењу може трајати до њиховог отпуштања у Завод за извршење кривичних санкција, а најдуже док не истекне време трајања казне на коју су осуђени.

У образложењу оспореног другостепеног решења је наведено да основаност продужења притвора према окривљеном М. В. по законском основу из члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку произлази из

чињенице да је за именованим окривљеним била расписана централна по-терница Полицијске управе у Крушевцу због бекства из Васпитно-поправног дома Крушевац, што и по оцени другостепеног суда има квалитет особите околности која основано указује на опасност од бекства окривљеног, уколико би се нашао на слободи, на који начин би ометао вођење кривичног поступка против њега. Што се тиче притворског разлога из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку у образложењу оспореног решења је наведено да су окривљени у предметном кривичном поступку неправноснажно оглашени кривим да су извршили кривично дело разбојништва, а А. Б. и кривично дело тешког убиства, а како из казних евиденција за окривљене произлази да је А. Д. раније осуђиван због кривичног дела разбојништва, да је М. В. као малолетном лицу изрицана васпитна мера због кривичног дела против живота и тела, а да је Б. А. раније вишеструко осуђиван, између осталог и због кривичних дела против живота и тела, то по оцени другостепеног суда, наведене околности, уз чињеницу да су окривљени незапослени, без других извора прихода, чије прибављање је било основни мотив извршења кривичних дела за која се оправдано сумњиче у предметном поступку, свакако имају значај битних околности које указују на то да ће окривљени, уколико би се нашли на слободи, у кратком временском периоду поновити кривично дело, због чега се одређивање притвора према њима по законском основу из члана 211. став 1. тачка 3) Законика показује као нужно.

Период трајања притвора према подносиоцима уставне жалбе, који у конкретном предмету треба разматрати у смислу одредбе члана 31. Устава, износи укупно три године и непуна четири месеца, а састоји се од три посебна дела:

(1) од 18. јула 2013. године, када су лишени слободе до 1. октобра 2015. године, као дана доношења прве првостепене пресуде Вишег суда у Суботици К. 5/14 (две године и два и по месеца);

(2) од 14. марта 2016. године, када је решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж. 88/16 укинута првобитно донета пресуда Вишег суда у Суботици К. 5/14 и предмет враћен на поновно суђење, до 18. октобра 2016. године, када је донета друга првостепена пресуда Вишег суда у Суботици К. 21/16 (седам месеци);

(3) од 20. септембра 2017. године, када је је према подносиоцима уставне жалбе поново одређен притвор решењем Вишег суда у Суботици Кв. 212/17, након што су пресудом Врховног касационог суда Кзз. 489/17 од 20. септембра 2017. године усвојени захтеви за заштиту законитости бранилаца подносилаца уставне жалбе, укинуте правноснажне пресуде Вишег суда у Суботици К. 21/16 од 18. октобра 2016. године и Апелационог суда у Новом Саду Кж1. 109/17 од 24. марта 2017. године и предмет враћен на поновно суђење првостепеном суду, до 14. марта 2018. године као дана доношења неправноснажне пресуде Вишег суда у Суботици К. 102/17 и дана доношења овде оспореног првостепеног решења (непуних шест месеци).

Према подацима са интернет странице „Портал судова Србије“ ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)), подносиоци уставне жалбе А. Д. и М. В. су пре правносна-

жности пресуде Вишег суда у Суботици К. 102/17 од 15. марта 2018. године спроведени на издржавање казне затвора 22. августа 2018. године.

Из документације која је достављена уз допуну уставне жалбе од 10. јануара 2019. године произлази да је пресудом Апелационог суда у Новом Саду Кж. 833/18 од 11. децембра 2018. године жалба подносиоца Б. А. у целости одбијена, те је усвајањем жалбе Вишег јавног тужилаштва у Суботици првостепена пресуда у односу на њега преиначена тако што је осуђен на јединствену казну затвора у трајању од 30 година, док је првостепена пресуда у односу на подносиоца уставне жалбе А. Д. преиначена тако што је он ослобођен од оптужбе за сва дела која су била предмет поступка, па му је и притвор укинут, док је М. В. казна преиначена на пет година и укинут му је притвор, с обзиром на то да је истекло време казне на коју је осуђен.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.).

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником (члан 10. став 1.); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закоником и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору и да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 210. ст. 1. до 3.).

Одредбама члана 211. став 1. ЗКП прописано је да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело, ако се крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства (тачка 1)), као и ако особите околности указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити дело којим прети (тачка 3)). Чланом 216. ЗКП је, поред осталог, прописано: да од предаје оптужнице суду па до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе, притвор се може одредити, продужити или укинути решењем већа (став 1.); да се решење о одређивању, продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на

предлог странака и браниоца (став 2.); да је веће дужно да и без предлога странака и браниоца испита да ли још постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора, по истеку сваких 30 дана до потврђивања оптужнице, а по истеку сваких 60 дана након потврђивања оптужнице па до доношења првостепене пресуде (став 3.); да против решења из става 2. овог члана странке и бранилац могу изјавити жалбу, а јавни тужилац може изјавити жалбу и против решења којим је одбијен предлог за одређивање притвора, да се жалба, решење и остали списи достављају одмах већу и да жалба не задржава извршење решења (став 5.).

Одредбом члана 346. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и др.) прописано да ће председник већа одредити припремно рочиште најкасније у року од 30 дана ако је оптужени у притвору, односно у року од 60 дана ако је оптужени на слободи, рачунајући од дана пријема потврђене оптужнице у суд.

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да је у више својих одлука (видети, поред осталих, Одлуку Уж-4940/2010 од 31. марта 2011. године, тачка 5. образложења) заузео становиште да дужина трајања притвора која неће довести до повреде Уставом зајемченог права из члана 31, подразумева да надлежни судови у својим одлукама наводе релевантне и довољне разлоге којима оправдавају трајање мере притвора и показују посебну хитност у вођењу поступка. Имајући у виду наведено, као и садржину уставне жалбе, Уставни суд је истакнуте повреде права из члана 32. став 1. Устава ценио у оквиру права из члана 31. Устава.

Уважавајући праксу Европског суда за људска права приликом утврђивања трајања притвора према члану 5. став 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, период који се узима у разматрање почиње на дан када је окривљени притворен, а завршава на дан када се утврди кривица, чак и када то учини само првостепени суд (види одлуку у предмету Европског суда за људска права *Ђермановић против Србије*, представка број 48497/06, од 23. фебруара 2010. године, ст. 65-67.).

Сходно томе, у овом предмету се период који треба разматрати састоји од три посебна дела: (1) од 18. јула 2013. године, када су лишени слободе до 1. октобра 2015. године, као дана доношења прве првостепене пресуде Вишег суда у Суботици К. 5/14 (две године и два и по месеца); (2) од 14. марта 2016. године, када је решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж. 88/16 укинута првобитно донета пресуда Вишег суда у Суботици К. 5/14 и предмет враћен на поновно суђење, до 18. октобра 2016. године, када је донета друга првостепена пресуда Вишег суда у Суботици К. 21/16 (седам месеци); (3) од 20. септембра 2017. године, када је према подносиоцима уставне жалбе поново одређен притвор решењем Вишег суда у Суботици Кв. 212/17 до 14. марта 2018. године као дана доношења неправноснажне пресуде Вишег суда у Суботици К. 102/17 и дана доношења овде оспореног првостепеног решења (непуних шест месеци).

Стога, по оцени Уставног суда, у предметном случају период који треба узети у обзир износи три године и приближно четири месеца.

Притвор према подносиоцима уставне жалбе је одређен и продужаван због постојања оправдане сумње да су извршили једно кривично дело тешко убиство и три кривична дела разбојништва, док је оспореним решењима притвор према њима продужен до упућивања на издржавање казне затвора на коју су осуђени због једног кривичног дела разбојништва, а Б. А. и због кривичног дела тешког убиства.

Поред постојања основане сумње да је подносилац извршио кривично дело, а у циљу несметаног вођења кривичног поступка, што је услов *sine qua non* за постојање уставности и законитости како приликом одређивања тако и приликом продужавања мере притвора (видети, поред осталих, Одлуку Уставног суда Уж-1429/2008 од 16. јула 2009. године, тачка 7. образложења), Виши суд у Суботици и Апелациони суд у Новом Саду су у оспореним решењима о продужењу притвора утврдили да постоје особите околности које указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, а да код подносиоца уставне жалбе М. В. постоји и опасност од бекства из члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку.

У односу на наведени притворски разлог, у образложењу оспорених решења је, поред осталог, наведено да основаност продужења притвора према окривљеном М. В. по законском основу из члана 211. став 1. тачка 1) Законика о кривичном поступку произлази из чињенице да је за именованим окривљеним била расписана централна потерница Полицијске управе у Крушевцу због бекства из Васпитно-поправног дома Крушевац, што и по оцени другостепеног суда има квалитет особите околности која основано указује на опасност од бекства окривљеног, уколико би се нашао на слободи, на који начин би ометао вођење кривичног поступка против њега. Што се тиче притворског разлога из члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку у образложењу оспореног решења је наведено да су окривљени у предметном кривичном поступку неправноснажно оглашени кривим да су извршили кривично дело разбојништва, а А. Б. и кривично дело тешког убиства, а како из казних евиденција за окривљене произлази да је А. Д. раније осуђиван због кривичног дела разбојништва, да је М. В. као малолетном лицу изрицана васпитна мера због кривичног дела против живота и тела, а да је Б. А. раније вишеструко осуђиван, између осталог и због кривичних дела против живота и тела, то по оцени другостепеног суда, наведене околности, уз чињеницу да су окривљени незапослени, без других извора прихода, чије прибављање је било основни мотив извршења кривичних дела за која се оправдано сумњиче у предметном поступку, свакако имају значај битних околности које указују на то да ће окривљени, уколико би се нашли на слободи, у кратком временском периоду поновити кривично дело, због чега се одређивање притвора према њима по законском основу из члана 211. став 1. тачка 3) показује као нужно.

Узимајући у обзир да је подносилац уставне жалбе Б. А. неправноснажно оглашен кривим да је у периоду краћем од месеца дана извршио кривично дело разбојништва и кривично дело тешког убиства (извршеног при извршењу

кривичног дела разбојништва), а подносилац А. Д. кривично дело разбојништва, те да се ради о лицима без извора прихода чије прибављање је било основни мотив извршења кривичних дела за која су оглашени кривим у предметном поступку, те да су раније осуђивани, због извршења истоврсних кривичних дела која су им и у овом кривичном поступку стављена на терет, Уставни суд прихвата да су надлежни судови основано сматрали да постоје конкретне особите околности које, у овом случају, указују да ће подносиоци уставне жалбе Б. А. и А. Д, уколико се нађу на слободи, у кратком временском периоду поновити дело и да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора.

Што се тиче подносиоца уставне жалбе М. В, Уставни суд је утврдио да су судови, такође оправдано, узели у обзир да је именовани одговарао као малолетник за кривично дело против живота и тела (дело са елементима насиља, као и дело за које је оглашен кривим), те да су као кључне околности које указује на опасност да ће боравком на слободи поновити кривично дело ценили чињеницу да је предметно кривично дело извршио док се налазио у бекству из Казнено-поправног дома у Крушевцу, као и да му је, као лицу без запослења, законитих прихода и имовине, стицање новчаних средстава био главни мотив за извршење кривичног дела за које је осуђен, због чега се продужење притвора и према њему показује као нужна мера.

Међутим, имајући у виду да су се подносиоци до дана подношења уставне жалбе непрекидно налазили у притвору три године и скоро четири месеца, Уставни суд наглашава да је за оцену основаности трајања мере притвора од значаја и то да ли је кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности.

Уставни суд указује на то да је увидом у интернет страницу „Портал судова Србије“ утврђено да је у кривичном поступку који се против подносилаца уставне жалбе водио у предмету К. 102/17 првостепена пресуда два пута укидана, што би само по себи могло да укаже на то да доказни поступак није вођен са потребном марљивошћу и ефикасношћу. Међутим, полазећи од тога да из достављене документације и „Портала судова Србије“ произлази да је Виши суд у Суботици главни претрес заказивао у роковима краћим од месец дана (са изузецима у току летњих пауза), као и да главни претрес у току целокупног трајања предметног кривичног поступка није могао да се одржи свега четири пута, те да је жалбени поступак пред Апелационим судом у Новом Саду у предмету Кж. 88/16 а потом и у предмету Кж. 109/17 трајао по три месеца, као и да је поступак по ванредном правном леку трајао нешто дуже од четири месеца, Уставни суд сматра да се вођење кривичног поступка пред Вишим судом у Суботици не може окарактерисати као очигледно неажурно, а имајући у виду чињеницу да је предметни кривични поступак вођен против тројице окривљених због четири кривична дела, Уставни суд је оценио да су судови показали задовољавајућу хитност у вођењу предметног кривичног поступка.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је утврдио да оспореним решењима није повређено право подносилаца уставне жалбе, зајемчено одредбама члана 31. ст. 1. и 2. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

6. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3902/2018 од 22. децембра 2022. године

**Није повређено право на слободу и безбедност,  
из члана 27. став 1. Устава  
(кривични поступак против малолетног лица)**

Утицај на сведоке као разлог за одређивање притвора; притвор према малолетном лицу, да ли је поступање надлежних органа у кривичном поступку било у најбољем интересу малолетних учесника у поступку

Уставни суд констатује да је ризик утицаја на сведоке релевантан и уобичајен основ за одређивање/продужење притвора, али чим се ризик смањи, основ престаје бити релевантан и довољан за даље продужење притвора. Са протеком времена, ризик утицаја на сведоке, односно на прикупљање доказа нестаје. Поступајући судови морају да образложе постојање ризика утицаја на сведоке и да воде рачуна о разумном временском периоду боравка у притвору по овом основу (о овом питању дата је релевантна пракса Европског суда за људска права).

Уставни суд је утврдио да су од стране кривичних судова детаљно цењена и образложена сва питања која су у конкретном случају била битна за одлучивање, у складу са гаранцијама права из члана 27. став 1. Устава. Заузет став кривичних судова изражен кроз оспорена решења не може се сматрати произвољним и незаконитим поступањем судова, с обзиром на то да је постојала основана сумња да је подносилац извршио кривично дело силовање из члана 178. став 3. у вези става 1. у вези члана 33. Кривичног законика, те да је потребно саслушати укупно три сведока, а да би пуштањем на слободу подносиоца исти могао доћи у контакт са оштећеном и сведоцима те утицати на њих како да сведоче, имајући у виду њихове односе и увек присутан страх и обзир према ономе у чијој ствари треба сведочити, које чињенице су у оспореним решењима и наведене. Дакле, тада малолетном окривљеном је стављено на терет тешко кривично дело где је евентуална жртва дела била малолетна оштећена. Виши суд у Зрењанину поклонио је адекватну пажњу конкретном предмету, дајући релевантан и индивидуализован разлог за одређивање притвора, одбијајући при томе одређивање притвора по основу члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, а након што су престали да постоје разлози за одређивање притвора из члана 67. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у вези члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, притвор је укинут. Имајући у виду и то да је подносилац

у притвору био мање од месец дана, што је у оквиру одредбе члана 67. став 3. наведеног Закона према којој притвор у припремном поступку може трајати најдуже месец дана, Уставни суд је оценио да су судови у овом предмету поступили на уставноправно прихватљив начин, у свему у складу са релевантним законским одредбама, водећи рачуна и о дужини трајања притвора који је одређен тада малолетном окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе. Све наведено представља уставноправно прихватљиво и довољно образложење за постојање особитих околности које указују на оправдану бојазан да би окривљени, да му није одређен притвор, могао ометати кривични поступак. Основана сумња, као један од нужних услова за трајање притвора, у конкретном случају несумњиво постоји.

Уставни суд сматра да је због специфичности самог предмета потребан посебан ниво опреза како би се заштитила права малолетних лица, односно деце. Наиме, у конкретном случају окривљени и оштећена су деца у смислу Конвенције Уједињених нација о правима детета. Због тога је овај суд размотрио да ли је у конкретном случају испуњен услов пропорционалности између права на слободу и безбедност подносиоца и права малолетне оштећене, односно да ли су поступајући судови успоставили равнотежу између права подносиоца и адекватне заштите оштећене, тј. да ли је поступање надлежних органа било у најбољем интересу како малолетног подносиоца, тако и малолетне оштећене. Суд констатује да је малолетном подносиоцу притвор одређен у свему у складу са чланом 27. став 1. Устава, подносилац је у притвору био мање од месец дана, како не би могао ометати поступак утицањем на сведоке (малолетну оштећену и њену хранитељку, као и пунолетног извршиоца – саучесника М.Ж), те да је према њему поступљено у складу са његовим Уставом зајемченим правом на слободу и безбедност.

Са друге стране, Уставни суд сматра да је пружена и адекватна заштита и малолетној оштећеној, јер је притвор према подносиоцу и одређен како не би утицао, између осталог, и на њу. Такође, у оспореном решењу Виши суд у Зрењанину узео је у обзир односе између оштећене и подносиоца, чињеницу да подносилац и оштећена бораве у истом Школском центру, као и страх и обзир према ономе у чијој ствари треба сведочити, те да присуство на слободи подносиоца може утицати на слободну вољу сведока, посебно када се ради о врсти и тежини кривичног дела које је подносиоцу стављено на терет, које може оставити тешке последице на жртву, а нарочито малолетну.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је успостављена правична равнотежа између права подносиоца и најбољег интереса оштећене у конкретном случају.

Стога је Уставни суд оценио да су неосновани наводи подносиоца о повреди права из члана 27. став 1. Устава, па је уставну жалбу одбио као неосновану.

У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд и у овој одлуци указује да



**нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду.**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Р. П. изјављена против решења Вишег суда у Зрењанину Кпп. 66/19 од 26. марта 2019. године и решења истог суда Квм. 25/19 од 28. марта 2019. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Р. П. из Српског Крстура код Новог Кнежевца, поднео је Уставном суду, 8. априла 2019. године, преко пуномоћника В. Ј. Ћ, адвоката из Суботице, уставну жалбу, допуњену поднеском од 25. априла 2019. године, против решења Вишег суда у Зрењанину Кпп. 66/19 од 26. марта 2019. године и решења истог суда Квм. 25/19 од 28. марта 2019. године, због повреде права из чл. 27. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је у конкретном случају притвор према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, неосновано одређен по основу члана 211. став 1. тачка 2. Законика о кривичном поступку; да поступајући суд није размотрио могућност примене блажих мера које прописује Законик о кривичном поступку, нити је оценио да ли се могу применити мере из члана 66. став 1. и члана 67. став 1. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица; да у оспореним решењима нису дати довољни разлози за наводну опасност утицаја на сведоке; да је окривљени млађи малолетник; да поступајући судови нису поступали по стандарду нарочите хитности, будући да је подносилац неосновано био у притвору од 26. марта 2019. године до 23. априла 2019. године.

Подносилац је предложио да Уставни суд утврди повреду наведеног Уставом зајемченог права, да поништи оспорена решења, те да досуди подносиоцу накнаду нематеријалне штете, као и трошкове поступка пред Уставним судом.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, из достављене документације и одговора Вишег суда у Суботици Су. VIII-45 бр. 5/22 од 20.

априла 2022. године, утврдио да је оспореним решењем Вишег суда у Зрењанину Кпп. 66/19 од 26. марта 2019. године према окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, на основу члана 67. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05) и члана 211. став 1. тачка 2. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, др. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13) одређен притвор, а који му се рачуна од часа лишења слободе. Притвор је одређен због постојања основане сумње да је окривљени учинио кривично дело силовања из члана 178. став 3. у вези става 1. Кривичног законика

У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено да је „ВЈТ из Зрењанина предложио да се према малолетнику одреди притвор на основу чл. 67. ЗМ у вези чл. 211. став 1. тач. 2. и 3. ЗКП. Судија за малолетнике налази да је предлог ВЈТ-а за одређивање притвора основан, обзиром да из документованог извештаја као допуне кривичне пријаве, те приложених извештаја лекара и психолога О. болнице у Суботици, документације о менталном здрављу малолетне оштећене М.Б. и службених белешки о обавештењу примљеном од грађана, произлази основана сумња да је малолетник извршио кривично дело за које се терети. Судија за малолетнике налази да постоје особите околности које указују да би малолетни могао ометати поступак утицањем на сведоке као и пунолетног извршиоца – саучесника М.Ж, јер је потребно да се у својству сведока испитају малолетна оштећена М.Б, њена хранитељка О.Р. те саучесник пунолетни М.Ж. Значи, у конкретном случају постоји тзв. колузиона опасност тј. опасност од утицаја на слободну вољу сведока, односно саучесника. Његовим пуштањем на слободу исти би могао доћи у контакт са наведеним сведоцима, као и пунолетним саучесником те на тај начин утицати на исте како да сведоче, а обзиром на њихове односе и на увек присутан страх и обзир према ономе у чијој ствари треба сведочити. Битно је да његово присуство на слободи може утицати на слободну вољу сведока, односно саучесника. Што се тиче предлога ВЈТ-а да се притвор према малолетнику одреди и у смислу члана 211. став 1. тачка 3. ЗКП, судија за малолетнике налази да исти није основан обзиром да према малолетнику до сада нису изрицане васпитне мере, те да ће покретање овог поступка у довољној мери утицати на истог да не понови кривично дело.

Оспореним решењем Вишег суда у Зрењанину Квм. 25/19 од 28. марта 2019. године одбијена је као неоснована жалба браниоца изјављена против решења Вишег суда у Зрењанину Кпп. 66/19 од 26. марта 2019. године.

У образложењу оспореног другостепеног решења је, између осталог, наведено да је „правилно судија за малолетнике одлучио када је одредио притвор према малолетнику сходно члану 211. став 1. тачка 2. ЗКП, због опасности да ће утицати на сведоке, обзиром да из документованог извештаја као допуне кривичне пријаве, те приложених извештаја лекара и психолога О. болнице у Суботици, документације о менталном здрављу малолетне оштећене М.Б. и службених белешки о обавештењу примљеном од грађана, произлази основана сумња да је малолетник извршио кривично дело за

које се терети. Неспорна је чињеница да у току поступка у својству сведока треба испитати оштећену М.Б, њену хранитељку О.Р, те саучесника М.Ж, са којима би малолетник лако могао доћи у контакт и на тај начин утицати на њих како да сведоче, а обзиром на њихове односе и на увек присутан страх, и обзир према ономе у чијој ствари треба сведочити.

Решењем Квм. 28/19 од 11. априла 2019. године Виши суд у Зрењанину се огласио месно ненадлежним за поступање према подносиоцу уставне жалбе, те су списи предмета достављени Вишем суду у Суботици као стварно и месно надлежном. У образложењу решења је, између осталог, наведено да подносилац уставне жалбе борави у Школском центру ... „Д.“, где се одиграо критични догађај. Такође, у том центру борави и оштећена М.Б.

Виши јавни тужилац је у поднеску Ктм. 75/19 од 23. априла 2019. године ставио предлог да се подносиоцу укине притвор, јер су престали разлози за одређивање притвора из члана 211. став 1. тачка 2. ЗКП.

Решењем Вишег суда у Суботици Ким. 34/19 од 23. априла 2019. године према подносиоцу је укинут притвор.

Правноснажним решењем Вишег суда у Суботици Км. 15/20 од 3. јула 2020. године према подносиоцу је обустављен кривични поступак.

4. Одредбом члана 27. став 1. Устава, на чије повреду се подносилац позива у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом.

Одредбама Конвенције Уједињених нација о правима детета прописано је: да је за сврхе ове Конвенције дете људско биће које није навршило осамнаест година живота, ако се на основу закона који се односи на дете, пунолетство не стиче раније (члан 1.); да у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја су интерес детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.); да државе чланице обезбеђују детету које је способно да формира своје сопствено мишљење право слободног изражавања тог мишљења о свим питањима која се тичу детета, а тим што се мишљењу детета посвећује дужна пажња у складу са годинама живота и зрелости детета, да се у ту сврху, детету посебно даје прилика да буде саслушано у свим судским и административним поступцима који се односе на њега, било непосредно или преко заступника или одговарајућег органа, на начин који је у складу са процедуралним правилима националног закона (члан 12. ст. 1. и 2.); да државе чланице предузимају све одговарајуће законодавне, административне, социјалне и образовне мере ради заштите детета од свих облика физичког или менталног насиља, повреда или злоупотребе, занемаривања или немарног односа, малтретирања или експлоатације, укључујући и сексуалну злоупотребу, док је на бризи код родитеља, законитих старатеља или неког другог лица коме је поверена брига о детету, да такве заштитне мере треба да обухвате, по потреби ефикасне поступке за установљавање социјалних програма за обезбеђење подршке неопходне детету и онима којима је поверена брига о детету, као

и остале облике спречавања, утврђивања, пријављивања, прослеђивања, истраге, поступања и праћења случајева овде наведеног злостављања детета и, по потреби, обраћање суду (члан 19. ст. 1. и 2.); да државе чланице обезбеђују да ни једно дете не буде изложено мучењу или другим окрутним, нељудским или понижавајућим поступцима или казн, да се смртна казна и казна доживотног затвора, без могућности пуштања на слободу не може изрећи за кривична дела која су учинила лица млађа од осамнаест година (члан 37. став 1. тачка (а)).

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21-Одлука УС и 62/21-Одлука УС) (у даљем тексту ЗКП) прописано је: да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, окривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери неопходној за остварење циља поступка, под условима прописаним овим закоником (члан 10. став 1.); да су мере које се могу предузети према окривљеном за обезбеђење његовог присуства и за не-сметано вођење кривичног поступка – позив, довођење, забрана прилажења, састајања или комуницирања са одређеним лицем и посеђивање одређених места, забрана напуштања боравишта, јемство, забрана напуштања стана и притвор (члан 188.); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закоником и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору и да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 210. ст. 1. до 3.); да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицајем на сведоке, саучеснике или прикриваче (члан 211. став 1. тачка 2)); да се притвор у истрази може одредити, продужити или укинути решењем судије за претходни поступак или већа (члан 21. став 4.), те да се решење о продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (члан 214. ст. 1. и 2.).

Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05) (у даљем тексту: ЗМ) прописано је: да судија за малолетнике може донети решење да се малолетник у току припремног поступка привремено смести у прихватилиште, васпитну или слични установу, да се стави под надзор органа старатељства или да се смести у другу породицу (у даљем тексту: мера привременог смештаја малолетника), ако је то потребно ради издвајања малолетника из средине у којој је живео или ради пружања помоћи, надзора, заштите или смештаја малолетника (члан 66. став 1.), као и да изузетно, судија за малолетнике може одредити да се малолетник стави у притвор, кад за то постоје разлози из члана 142. став 2. Законика о кривичном поступку,

ако се сврха ради чијег је остварења притвор одређен, не може постићи мером привременог смештаја малолетника из члана 66. став 1. овог закона (члан 67. став 1.).

Чланом 178. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) прописано је да ко принуди другог на обљубу или са њом изједначен чин употребом силе или претњом да ће непосредно напасти на живот или тело тог или њему блиског лица казниће се затвором од три до дванаест година (став 1.), као и да ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда лица према којем је дело извршено или ако је дело извршено од стране више лица или на нарочито свиреп или нарочито понижавајући начин или према малолетнику или је дело имало за последицу трудноћу, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година (став 3.).

5. Подносилац уставне жалбе образлаже повреду права на слободу и безбедност из члана 27. став 1. Устава тиме што му је притвор неосновано одређен по основу члана 211. став 1. тачка 2. ЗКП, затим у оспореним решењима нису дати довољни разлози за одређивање притвора, нити је поступајући суд у конкретном случају размотрио примену блажих мера према подносиоцу.

Пре свега, при доношењу ове одлуке, Уставни суд је имао у виду и релевантну праксу Европског суда за људска права. Уставни суд констатује да је ризик утицаја на сведоке релевантан и уобичајен основ за одређивање/ продужење притвора, али чим се ризик смањи, основ престаје бити релевантан и довољан за даље продужење притвора. Са протеком времена, ризик утицаја на сведоке, односно на прикупљања доказа нестаје. Поступајући судови морају да образложе постојање ризика утицаја на сведоке и да воде рачуна о разумном временском периоду боравка у притвору по овом основу (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Debboub alias Husseini Ali iprošiv Француске*, представка број 37786/97, од 9. новембра 1999. године, став 44. и пресуду *Szeloch iprošiv Пољске*, представка број 33079/96 од 22. фебруара 2001. године, став 91.).

Такође, Уставни суд, као и у својим ранијим одлукама, наглашава да је, са аспекта заштите људских права, право на личну слободу једно од основних људских права зајемчених Уставом, да ово право није апсолутно и да притвор представља посебно осетљиву меру његовог ограничења.

Из цитиране одредбе члана 27. став 1. Устава произлази да је, како за лишење слободе, тако и за продужење притвора, неопходно кумулативно испуњење следећих услова: да лишење слободе, као и продужавање трајања те мере, мора бити засновано на разлозима предвиђеним законом; да је лишење слободе допуштено само у законито спроведеном поступку; да се притвор према неком лицу може одредити (и продужити) само уколико постоји основана сумња да је лице учинило кривично дело.

Притвор је у кривичном поступку према подносиоцу уставне жалбе одређен оспореним решењима Вишег суда у Зрењанину Кпп. 66/19 од 26. марта 2019. године и Квм. 25/19 од 28. марта 2019. године, на основу одредбе

члана 67. ЗМ у вези члана 211. став 1. тачка 2) Законика о кривичном поступку, којима је прописано да изузетно судија за малолетнике може одредити да се малолетник стави у притвор, кад за то постоје разлози из члана 142. став 2. Законика о кривичном поступку из 2001. године, ако се сврха, ради чијег је остварења притвор одређен, не може постићи мером привременог смештаја малолетника из члана 66. став 1. овог закона, те да се притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако, између осталог, особите околности указују да ће ометати поступак утицајем на сведоке. Додатно, Уставни суд напомиње да је суштина основа за одређивање притвора из члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, опасност по доказе. У оваквим случајевима околности указују на то да ће окривљени уништити, сакрити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или особите околности указују на то да ће ометати поступак утицајем на сведоке, саучеснике или прикриваче (колузиона опасност). Потребно је имати у виду да из ЗКП неспорно произлази да је трајање овако одређеног притвора ограничено моментом обезбеђења доказа због којих је он одређен. У конкретном случају било је потребно саслушати сведоке малолетну оштећену Б.М, затим њену хранитељку О.Р, као и саучесника – пунолетног М.Ж. Подносилац је био у притвору од 26. марта 2019. године од 08,00 сати па до 23. априла 2019. године, када је решењем Вишег суда у Суботици Ким. 34/19 укинут притвор.

О постојању услова за одређивање притвора одлучује надлежни суд, који је при томе везан општим одредбама Законика о кривичном поступку о притвору. Надлежни судови, у сваком поједином случају, полазећи од конкретних чињеница, цене како постојање особитих околности које указују да ће окривљени ометати поступак тако што ће утицати на сведоке, тако и оправданост одређивања или продужења мере притвора због њиховог постојања. Правна оцена надлежног суда о кумулативном испуњењу услова за одређивање (и продужење) притвора подлеже контроли у жалбеном поступку и кроз периодично испитивање основаности притвора.

Уставни суд је, увидом у оспорена решења, утврдио да су од стране кривичних судова детаљно цењена и образложена сва питања која су у конкретном случају била битна за одлучивање, у складу са гаранцијама права из члана 27. став 1. Устава. По оцени Уставног суда, заузети став кривичних судова изражен кроз оспорена решења не може се сматрати произвољним и незаконитим поступањем судова, како то проистиче из навода уставне жалбе, с обзиром на то да је постојала основана сумња да је подносилац извршио кривично дело силовање из члана 178. став 3. у вези става 1. у вези члана 33. Кривичног законика, те да је потребно саслушати укупно три сведока (малолетну оштећену М.Б, њену хранитељку О.Р. и саучесника М.Ж), а да би пуштањем на слободу подносиоца, исти могао доћи у контакт са оштећеном и сведоцима те утицати на њих како да сведоче имајући у виду њихове односе и увек присутан страх и обзир према ономе у чијој ствари треба сведочити. Ове чињенице су у оспореним решењима и наведене. Дакле, тада малолетном окривљеном је стављено на терет тешко кривично дело где је евентуална жртва дела била малолетна оштећена.

При томе, Уставни суд сматра да је Виши суд у Зрењанину поклонио адекватну пажњу конкретном предмету, дајући релевантан и индивидуализован разлог за одређивање притвора, притом одбијајући одређивање притвора по основу члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП. Такође, Уставни суд указује да је, након што су престали да постоје разлози за одређивање притвора из члана 67. ЗМ у вези члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, притвор укинут решењем Вишег суда у Суботици Ким. 34/19 од 23. априла 2019. године. Дакле, подносилац је у притвору био мање од месец дана. Имајући у виду одредбу члана 67. став 3. ЗМ која прописује да притвор у припремном поступку може трајати најдуже месец дана, Уставни суд је оценио да су судови у овом предмету поступили на уставноправно прихватљив начин у свему са релевантним одредбама ЗМ и ЗКП, водећи рачуна и о дужини трајања притвора који је одређен тада малолетном окривљеном, односно овде подносиоцу уставне жалбе.

Све напред наведено представља уставноправно прихватљиво и довољно образложење за постојање особитих околности које указују на оправдану бојазан да би окривљени да му није одређен притвор могао ометати кривични поступак. Основана сумња, као један од нужних услова за трајање притвора, у конкретном случају несумњиво постоји.

Подносилац уставне жалбе наводи да „суд није оценио да ли има места примени неке од мера из члана 66. став 1. и члана 67. став 1. ЗМ.“ Суд указује да је чланом 67. став 1. ЗМ прописана мера притвора, те да је на основу исте одредбе и у вези члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП одређен притвор према подносиоцу оспореним првостепеним решењем. Што се тиче члана 66. став 1. ЗМ, којом је регулисан смештај малолетног окривљеног у некој установи, Уставни суд констатује да обавеза образлагања судске одлуке не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе, а то нарочито важи за образложење одлука судова по правном леку у којима су прихваћени аргументи изнети у одлукама нижестепеног суда. Такође, Уставни суд напомиње да обим обавезе давања образложења зависи од природе одлуке (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ruiz Torija ирoиив Шпaније*, представка број 18390/91, од 9. децембра 1994. године, став 29.), те да није потребно дати одговор на сва покренута питања. У конкретном случају реч је о решењима којима је одређен притвор подносиоцу, односно реч је о актима темпоралног карактера. Самим тим, Суд сматра да поступајући судови нису имали обавезу да образложе сваки изнети аргумент подносиоца, а са друге стране, оспорена решења садрже детаљно и уставноправно прихватљиво образложење зашто је у конкретном случају одређен притвор подносиоцу.

Овде Уставни суд нарочито напомиње да је степеновање мера за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка обавезно, уколико су за то испуњени законом прописани услови, али би степеновање у конкретном случају дошло у обзир да је требало наставити примену мера из члана 188. Законика о кривичном поступку према подносиоцу. Наиме, притвор је укинут подносиоцу 23. априла 2019. године решењем Вишег суда у Суботици Ким. 34/19.

6. Уставни суд сматра да је због специфичности самог предмета потребан посебан ниво опреза како би се заштитила права малолетних лица, односно деце. Наиме, у конкретном случају окривљени и оштећена су деца у смислу Конвенције Уједињених нација о правима детета. Због тога, Уставни суд је размотрио да ли је у конкретном случају испуњен услов пропорционалности између права на слободу и безбедност подносиоца и права малолетне оштећене. Односно да ли су поступајући судови успоставили равнотежу између права подносиоца и адекватне заштите оштећене, тј. да ли је поступање надлежних органа било у најбољем интересу како малолетног подносиоца, тако и малолетне оштећене (видети Одлуку Уставног суда Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године).

Уставни суд констатује да је малолетном подносиоцу притвор одређен у свему у складу са одредбом члана 27. став 1. Устава, а како је то неспорно утврђено у тачки 5. ове одлуке. Подносилац је у притвору био мање од месец дана, како не би могао ометати поступак утицањем на сведоке (малолетну оштећену М.Б. и њену хранитељку О.Р.), као и пунолетног извршиоца – саучесника М.Ж, а како је то у оспореном првостепеном решењу наведено. Уставни суд сматра да је према подносиоцу уставне жалбе поступљено у свему у складу са његовим Уставом зајемченим правом на слободу и безбедност.

Са друге стране, Уставни суд сматра да је пружена и адекватна заштита и малолетној оштећеној, јер је притвор према подносиоцу и одређен како не би утицао, између осталог, и на њу. Такође, у оспореном решењу Вишег суда у Зрењанину Кпп. 66/19 од 26. марта 2019. године суд је узео у обзир односе између оштећене и подносиоца, чињеницу да подносилац и оштећена бораве у истом смештају - Школском центру ... „Д.“, као и страх и обзир према ономе у чијој ствари треба сведочити, те да присуство на слободи подносиоца може утицати на слободну вољу сведока. Уставни суд указује да је подносиоцу стављен на терет тежи облик кривичног дела силовање из члана 178. став 3. у вези става 1. Кривичног законика. Неспорно је да такво кривично дело оставља тешке последице на жртву, а нарочито на малолетну жртву.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да је успостављена правична равнотежа између права подносиоца и најбољег интереса оштећене у конкретном случају.

7. Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи подносиоца о повреди права из члана 27. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, полазећи од свега изложеног и одредаба члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

8. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео став да у смислу члана 6. Закона о Уставном суду нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. С тим у вези, Уставни суд се позива на образложење које је дато, поред многих других, у Одлуци Уж- 633/2011 од 8. маја 2013. године (видети интернет страницу Уставног суда на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).



9. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3471/2019 од 22. децембра 2022. године

**Повреда права на заштиту података о личности,  
из члана 42. Устава  
(кривични поступак по приватној тужби)**

Неовлашћено објављивање личних података за сврху за коју нису намењени; тест за утврђивање допуштености ограничења права на поштовање приватног и породичног живота и његовог сегмента – права на заштиту података о личности

Полазећи од одредбе члана 42. Устава, члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и праксе Европског суда за људска права развијене у примени и тумачењу права на приватност из члана 8. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Уставни суд је размотрио да ли је у конкретном случају дошло до повреде права на заштиту података о личности.

Права прописана чланом 8. став 1. Европске конвенције нису апсолутна права, јер подлежу ограничењима наведеним у ставу 2. истог члана. У јуриспруденцији Европског суда је стога развијен тест чијом применом се установљава допуштеност ограничења права на поштовање приватног и породичног живота, а који подразумева давање одговора на питања која је Уставни суд применио на конкретан случај.

Суд је најпре разматрао да ли је у конкретном случају дошло до мешања јавне власти у неки од сегмената подносиоцевог права на заштиту података о личности. Неспорно је да је Савет за борбу против корупције на својој интернет страници објавио извештај уз који је објављено и име и презиме подносиоца, са навођењем пуне адресе непокретности коју је закупио и њене квадратуре, па је Суд утврдио да је у конкретном случају дошло до мешања у право подносиоца на приватност. Конкретно адреса становања подносиоца је постала доступна неограниченом кругу људи објављивањем адресе на веб-страници Савета, као и чињеницом да су штампани медији даље пренели ту информацију.

Ценећи да ли је мешање било у складу са законом, Уставни суд је констатовао да Виши суд у Београду није направио јасну разлику између надлежности Савета за борбу против корупције као саветодавног тела Владе, које у пуном облику подноси свој извештај Влади Републике Србије са чињеницом јавног објављивања целокупног извештаја на интернет страници Савета са личним подацима физичких лица. Како је сврха сачињавања предметног извештаја – извештавање Владе о пословању привредног друштва Д, те начином располагања имовином у власништву

државе, то свакако та сврха није била обавештавање јавности о личним подацима физичког лица. Уставни суд констатује да је такав став Вишег суда у Београду у супротности са позитивном обавезом државе у погледу заштите права на заштиту података о личности прописане законом и да није пружио заштиту личним подацима физичког лица, услед одсуства примене члана 8. Закона о заштити података о личности, чиме је поступљено супротно циљу закона, и то објављивањем личног имена и адресе физичког лица, овде подносиоца уставне жалбе, с обзиром на то да су ти подаци лични подаци физичког лица, на која има право да буду заштићена у смислу права на приватност и осталих права и слобода.

Оцењујући постојање критеријума – да је мешање неопходно у демократском друштву, Суд констатује да је подносилац у тренутку објављивања извештаја био директор јавног предузећа, односно јавна личност, према којој су границе критичког коментара шире, а јавне личности су неизбежно изложене јавном увиду и стога морају показати већи степен толеранције, посебно када је у питању значај информација Савета за борбу против корупције и интерес јавности да сазна информације о пословању предузећа које послује државним средствима. Међутим, у конкретном случају није успостављена правична равнотежа између јавног интереса и права на приватност подносиоца уставне жалбе, јер су јавности учињени доступним лични подаци о подносиоцу, који нису били неопходни да се јавно прикажу, а објављивање личних података, укључујући кућну адресу, може имати значајне ефекте и озбиљне последице на приватни живот особе.

Оцењујући постојање четвртог елемента теста – да ли је мешање имало легитимни циљ у конкретном случају, Уставни суд закључује да је постојао легитимни циљ сачињавања извештаја, као и достављања целокупног извештаја Влади, што је уједно остварење основног задатка рада Савета за борбу против корупције, а да се легитимни циљ обраде података, сачињавања и достављања извештаја има ценити са становишта оног лица чији се подаци обрађују. Како је предмет истраживања Савета за борбу против корупције било пословање привредног друштва Д, постојао је легитимни циљ објављивања података у односу на то лице, а не у односу на личне податке физичког лица које је било у уговорном односу са тим лицем. Са становишта употребе података о личности изван сврхе за коју су прикупљени у складу са законом, Уставни суд констатује да је чланом 42. став 3. Устава прописано да се они могу користити за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије. Како јавно објављивање личних података физичког лица није било у сврху вођења кривичног поступка нити заштите безбедности Републике Србије, то ни са становишта овог аспекта није обезбеђен легитимни циљ поступања. Стога Суд констатује да није постојао легитимни циљ мешања у право на приватност подносиоца уставне жалбе.

Полазећи од свега утврђеног у овом уставносудском поступку, Уставни суд је, не улазећи у виност окривљеног у кривичном поступку, оценио да

поступајући судови у оспореним пресудама нису заштитили подносиоцево право на приватност и нису испунили своје позитивне обавезе из члана 42. Устава, тј. обавезе да државни органи активно делују са циљем делотворне заштите података о личности, чиме је подносиоцу уставне жалбе повређено право из члана 42. Устава, те је усвојио уставну жалбу.

Како је у односу на оспорене пресуде за кривично дело неовлашћено прикупљање личних података из члана 146. став 1. Кривичног законика наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења, Суд сматра да је самим усвајањем уставне жалбе постигнута сврха правичног задовољења.

У односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд указује да формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставно-правних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном, па је у том делу уставну жалбу одбацио.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Усваја се уставна жалба Н. П. и утврђује да је пресудом Првог основног суда у Београду К. 54/19 од 18. јуна 2019. године и пресудом Вишег суда у Београду Кж.1. 611/19 од 24. септембра 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на заштиту података о личности, зајемчено чланом 42. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Н. П. из Београда поднео је Уставном суду, 11. октобра 2019. године, преко пуномоћника Н. В, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Првог основног суда у Београду К. 54/19 од 18. јуна 2019. године и пресуде Вишег суда у Београду Кж.1. 611/19 од 24. септембра 2019. године, због повреде права из члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 42. Устава Републике Србије. Образлажући повреду члана 42. Устава, подносилац се позвао и на одредбу члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, наводећи и праксу Европског суда за људска права. Подносилац изјављује уставну жалбу као лице које је у кривичном поступку у коме су донете оспорене пресуде имало својство приватног тужиоца.

У уставној жалби је, између осталог, изнето:

- да је подносилац уставне жалбе, као физичко лице, закупило непокретност уговором од 3. јуна 2013. године, а која непокретност је била искључиво намењена за становање; уговор о закупу се налазио у документацији Д, те је јасно да је окривљени М.М. приликом састављања извештаја имао увид у уговор о закупу;

- да „став суда да су објављене адресе, имена и презимена и других физичких лица не може ослободити окривљеног одговорности за кривично дело које му се оптужбом ставља на терет“;

- да је адреса становања податак о личности, јер је то податак који се односи на приватност, на лични и породични живот и тиме на интегритет личности; у конкретном случају, адреса становања подносиоца је, противно сврси заштите интереса грађана и саме Републике Србије, објављена на сајту Савета за борбу против корупције, те је на тај начин неовлашћено учињена доступном неограниченом кругу људи који имају приступ интернету; интерес грађана и Републике се огледао у томе да се упознају са радом Д, а које је друштво капитала са 100% власништвом државе; на напред наведени начин је повређено право из члана 42. Устава, као и члан 8. Европске конвенције;

- да је поступајући првостепени суд погрешно утврдио чињенично стање и погрешно применио материјално право;

- да „у даљем свом исказу окривљени потврђује да му је познато мишљење Повереника за заштиту података о личности од 10. новембра 2015. године у којем је наведено да су Повереник и Заштитник грађана разговарали са представником Савета за борбу против корупције о томе да и у ситуацијама када је оправдано објављивање имена и презимена неког лица, није оправдано објављивање кућне адресе и других законом заштићених података, без чијег објављивања се такође може остварити сврха извештавања, те исти одмах након увида у саопштење уклања адресе из извештаја са сајта Савета под изговором да је - он тако хтео“;

- да је „суд погрешно применио материјално право у погледу питања да ли је објављивање конкретног податка о личности било оправдано и законито, будући да је реч о податку који је наводно објављен у циљу заштите јавног интереса, у смислу члана 13. Закона о заштити података о личности“;

- да је „окривљени М. и поред свести да се подаци могу злоупотребити од стране других, ипак те исте личне податке објавио, а што је све имало за последицу да је и после скоро 4 пуне године од извршења дела, Мрежа ... „К.“ неовлашћено објавила личне податке овде приватног тужиоца – његову адресу наводећи да је овај податак доступан и објављен у извештају Савета за борбу против корупције од 29. октобра 2015. године“.

Подносилац је предложио да Уставни суд својом одлуком исправи уочене пропусте, заштити гарантована права подносиоца уставне жалбе, те да усвоји уставну жалбу и поништи оспорене акте.

2. Према одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

### 3. Чињенице и околности од значаја за одлучивање

Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у списе предмета К. 54/19 Првог основног суда у Београду, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

- да је приватни тужилац, овде подносилац уставне жалбе, у тренутку објављивања Извештаја Савета за борбу против корупције бр. 360-11699/2015 од 29. октобра 2015. године био директор јавног предузећа „Е.“;

- да је у току поступка, подносилац доставио пет чланака дневних новина „П.“, три чланка магазина „Т.“, као и по један чланак дневних новина „Ве. новости“ и „В.“, а који медији су пренели вест о његовом закупу виле у улици Б. бр. ...; такође, подносилац је у току поступка указао поступајућем суду да је у једном од чланака магазина „Т.“, између осталог, наведено: „Позивамо читаоце и грађане да нам помогну да се решимо ових људи. Они једино нису отпорни на метал. На све друго јесу. Господин П. станује у вили која је била у власништву Д. -а. у улици Б. бр. ....“;

- да је Уговор о закупу бр. 1/1694 од 5. јуна 2013. године закључен између привредног друштва Друштво ... Д. д.о.о. Београд, као закуподавца, и подносиоца уставне жалбе, као закупца (са адресом боравка на Новом Београду), те да се односи на закуп виле у Београду у улици Б. бр. ... у временском периоду од 1. августа 2013. године до 31. децембра 2022. године; наведеним уговором је одређено да се предмет закупа користи искључиво за стамбене потребе;

- да је на главном претресу од 6. децембра 2017. године подносилац изјавио: „ја у свему остајем при наводима приватне тужбе. Објављивање мог имена и адресе становања сам доживео као политичко деловање овде окривљеног и госпође М. против мене и сматрам да је тенденциозно објављена адреса мог становања. Након овога, по медијима су почели да се појављују текстови о томе где ја живим. Напомињем да живим са супругом и двоје малолетне деце због чега сам имао животних непријатности, новинари су почели да фотографишу где ја станујем и те слике су се објављивале због чега сам ја сматрао да је угрожена безбедност не само мене већ и моје породице; на посебно питање пуномоћника приватни тужилац изјављује: „У време објављивања овог извештаја ја сам са породицом живео у ул. Б. бр. ... Ја и данас ту живим. У вези закупа ове некретнине није покренут против мене нити један поступак“;

- да из акта Министарства унутрашњих послова – Управа за управне послове – Одељење за држављанство и друге управне послове 03/15.6.1 бр. 205.3.1-850/19 од 17. априла 2019. године, између осталог, произлази да је пребивалиште Н. П. од 19. марта 2009. године до 13. јануара 2015. године било на адреси Б.М. бр. .../13 на Новом Београду, а да је његово пребивалиште у улици Б. бр. ... било у временском периоду од 13. јануара 2015. године до 10. јануара 2019. године;

- да је у акту Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – Сектор за надзор бр. 011-00-01476/2015-05 од 20.

новембра 2015. године, донетом поводом представке пуномоћника Н. П. од 9. новембра 2015. године, наведено: „С обзиром на изнето, указујемо да, у односу на приступ информацијама којима се задире у приватност лица, орган власти ће у сваком конкретном случају да цени да ли су испуњени услови за примену изузетака из одредби члана 14. тачке 1-3 Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, па ако оцени да јесу, информације ће учинити доступним и обрнуто. Међутим, чак и у случају да омогући приступ информацијама, орган власти је дужан да, водећи рачуна о начелима сврсисходности и сразмерности обраде из одредби члана 8. Закона о заштити података о личности, не учини доступним оне податке лица које јавност нема оправдан интерес да зна, на тај начин што ће претходно да заштити (анонимизира) одређене податке о личности лица. У складу са наведеним, а имајући у виду наводе из ваше представке у вези са објављивањем предметног извештаја, указујемо да је Повереник дана 10. новембра 2015. године издао саопштење: „Повереник и Заштитник грађана разговарали су са представником Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије о томе, да и у ситуацијама када је оправдано објављивање имена и презимена неког лица није оправдано објављивање кућне адресе и других законом заштићених података, без чијег објављивања се такође може остварити сврха извештавања, који је прихватио из извештаја Савета за јавност буду уклоњене адресе становања“, а које саопштење је објављено на интернет презентацији Повереника: [www.poverenik.rs](http://www.poverenik.rs). Увидом у интернет презентацију Савета за борбу против корупције Републике Србије на адреси <http://goo.gl/2HfwVS>, на дан 19. новембра 2015. године, утврђено је да су у Извештају о давању у закуп непокретности у јавној својини“ 72 број 360-11699/1015 од 29. октобра 2015. године објављена само имена и презимена закупаца некретнина у јавној својини, без навођења адреса непокретности“;

- да је пресудом Првог основног суда у Београду К. 1881/16 од 12. септембра 2018. године окривљени М.М. оглашен кривим да је учинио кривично дело неовлашћено прикупљање личних података из члана 146. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) и изречена му је судска опомена;

- да је решењем Вишег суда у Београду Кж.1. 723/18 од 3. децембра 2018. године усвојена жалба бранилаца окривљеног, те је укинута пресуда Првог основног суда у Београду К. 1881/16 од 12. септембра 2018. године, а предмет је враћен првостепеном суду на поновно суђење;

- да је окривљени М.М. на главном претресу од 11. фебруара 2019. године, у предмету К. 54/19 Првог основног суда у Београду, између осталог, изјавио: „Овај извештај се сачињава и годину дана и као такав се потом усваја и ја као потпредседник Савета га потписујем и немам могућности да одбијем да га потпишем. Осим тога извештај се доставља Влади Републике Србије која га разматра у року од 10 дана и уколико има примедби она би нам вратила... На посебно питање пуномоћника приватног тужиоца из ког разлога су скинути са сајта подаци односно адреса приватног тужиоца уколико су тачни наводи окривљеног, одговарам: Те адресе су скинуте са

сајта одлуком коју сам ја донео из разлога што је сврха извештаја у односу на Д. већ постигнута и нисам желео да се ови подаци даље користе од стране других за неке своје личне ствари, а такође указујем да никада од Повереника за заштиту личности нисмо добили никакав писмени захтев за скидање ових података, а тај повереник такве захтеве и једино доставља писмено. Када сам рекао о коришћењу тих података мислио сам да не желимо да се ти подаци злоупотребе од стране појединаца, а ми смо све те податке објавили управо због тих непокретности односно да дефинишемо непокретности...“;

- да је оспореном пресудом Првог основног суда у Београду К. 54/19 од 18. јуна 2019. године окривљени М.М. ослобођен од оптужбе да је „дана 29. октобра 2015. године на сајту Савета за борбу против корупције: [www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/izvestaj](http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/izvestaj) свестан свог дела и његове забрањености и чије извршење хтео, поступајући са умишљајем, неовлашћено саопштио и употребио у сврху за коју нису намењени податке о личности који се прикупљају, обрађују и користе на основу Закона о јавној својини и то тако што је на наведеном сајту Савета за борбу против корупције у прилогу 1 извештаја о давању у закуп непокретности у јавној својини, на списку закупаца вила закључно са 31. маја 2014. године, објавио личне податке Н. П. наводећи његову адресу становања у улици Б. бр. ..., иако није имао сагласност приватног тужиоца за објављивање података, при чему нису били испуњени услови прописани одредбама члана 13. Закона о заштити података о личности“; чиме би извршио кривично дело неовлашћено прикупљање личних података из члана 146. став 1. Кривичног законика; у образложењу оспорене пресуде је, између осталог, наведено да „с обзиром да су, поред адресе непокретности у улици Б. бр. ... означене адресе и других непокретности, односно више од стотину различитих адреса, да је поред имена приватног тужиоца као закупаца одређене непокретности, означено исто толико различитих других имена физичких лица и назива правних лица, суд је сматрао да нема доказа да је објављивање предметног извештаја и прилога истог било усмерено на било коју конкретну личност, било које физичко или правно лице. Имајући у виду наведено, суд је сматрао да оптужба није доказала да је на било који начин објављена адреса пребивалишта или боравишта, односно место становања било ког од означених лица, те да на тај начин нема доказа да је објављен било који податак о личности за који би била потребна сагласност личности на који се тај податак односи... Сходно наведеним одредбама Закона о заштити података о личности, с обзиром да је Савет за борбу против корупције образован одлуком Владе Републике Србије којом су му поверени одређени задаци, као и овлашћења, Савет за борбу против корупције као организациони облик, саветодавно тело највишег органа извршне власти увек врши јавно овлашћење, јер ради за потребе Владе, тако да поступање Савета за борбу против корупције у конкретном случају, с обзиром да се односи на непокретности које су у јавној својини, није у супротности са одредбом члана 13. Закона о заштити података о личности. Имајући у виду да је предметном приликом Савет за борбу против корупције објавио велики број адреса непокретности у јавној својини,

велики број физичких и правних лица као закупаца истих, да су предмет извештаја непокретности у јавној својини и како се од стране овлашћених државних органа располаже истима, да се стање према извештају односи на дан 31. мај 2014. године када приватни тужилац није имао пријављено пребивалиште на предметној адреси, да Савет није проверавао како се користе предмети закупа и да ли закупци станују у истима, да је Савет поступао као организациони облик формиран од стране Владе Републике Србије и за потребе Владе Републике Србије, да је окривљени поступао као потпредседник Савета и да такође није проверавао, нити је могао знати да ли приватни тужилац заиста станује на предметној адреси, суд је сматрао да у току поступка није могло на несумњив и неспоран начин бити доказано да је окривљени поступао супротно важећим законским одредбама које регулишу рад Савета за борбу против корупције, нити да је поступао са намером да објави податак о било којој личности који би могао бити у супротности са Законом о заштити података о личности, односно да је извршио кривично дело које му се ставља на терет, па је на основу члана 423. став 1. тачка 2. Законика о кривичном поступку донео одлуку као у изреци пресуде...“;

- да је оспореном пресудом Вишег суда у Београду Кж.1. 611/19 од 24. септембра 2019. године одбијена као неоснована жалба приватног тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, те је потврђена пресуда Првог основног суда у Београду К. 54/19 од 18. јуна 2019. године; у образложењу оспорене пресуде је, између осталог, наведено да „по оцени Вишег суда у Београду, окривљени је у својству потпредседника Савета за борбу против корупције објавио адресе некретнина и имена закупаца у јавном интересу односно у намери упознавања јавности са наведеним чињеницама, а не личне податке приватног тужиоца у намери да их неовлашћено учини доступним јавности, при чему је окривљени био законом овлашћен да објави адресе некретнина и имена закупаца, јер поступа у јавном интересу који је претежнији“.

#### 4. Правни оквир

##### 4.1. *Одредбе Устава од значаја за одлучивање*

Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Чланом 36. став 1. Устава јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Чланом 42. Устава зајемчена је заштита података о личности (став 1.); прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује се законом (став 2.) и утврђено да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике



Србије, на начин предвиђен законом (став 3.); да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе (став 4.).

#### *4.2. Одредбе Европске конвенције за заштити људских права и основних слобода од значаја за одлучивање*

Одредбама члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) установљено је да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке, те 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.

#### *4.3. Одредбе закона од значаја за одлучивање*

Одредбама Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09), између осталог, прописано је: да ако у овом Законику није друкчије одређено, кривично гоњење не може се предузети кад протекне две године од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора до једне године или новчана казна (члан 103. став 1. тачка б.); да застарелост кривичног гоњења настаје у сваком случају кад протекне двоструко време које се по закону тражи за застарелост кривичног гоњења (члан 104. став б); да ко податке о личности који се прикупљају, обрађују и користе на основу закона неовлашћено прибави, саопшти другом или употреби у сврху за коју нису намењени, казниће се новчаном казном или затвором до једне године (члан 146. став 1.).

Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09, 68/12 – Одлука УС и 107/12) прописано је: да се овим законом уређују услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем овог закона (члан 1. став 1.); 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 је податак о личности 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 (у даљем тексту податак), да је физичко лице 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 (у даљем тексту: лице), да је обрада података 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 (у даљем тексту: обрада), да је орган власти државни орган, орган територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други орган или организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (члан 3. став 2. тач. 1) до 4)); да обрада није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења, да обрада није дозвољена ако се врши у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира да ли се врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка, осим ако се врши у сврху прикупљања средстава за хуманитарне потребе из члана 12. тачка 2а и члана 12а овог закона, да обрада није дозвољена ако сврха обраде није јасно одређена, ако је измењена, недозвољена или већ остварена, да обрада није дозвољена ако је лице на које се подаци односе одређено или одредиво и након што се оствари сврха обраде, да обрада није дозвољена ако је начин обраде недозвољен, да обрада није дозвољена ако је податак који се обрађује непотребан или неподесан за остварење сврхе обраде, да обрада није дозвољена ако су број или врста података који се обрађују несразмерни сврси обраде, да обрада није дозвољена ако је податак неистинит и непотпун, односно када није заснован на веродостојном извору или је застарео (члан 8. став 1. тач. 1) до 8)); да је обрада без пристанка дозвољена да би се остварили или заштитили животно важни интереси лица или другог лица, а посебно живот, здравље и физички интегритет, 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, да је обрада без пристанка дозвољена у сврху прикупљања средстава за хуманитарне потребе, те да је обрада без пристанка дозвољена у другим случајевима одређеним овим законом, ради остварења претежног оправданог интереса лица, руковооца или корисника (члан 12. став 1. тач. 1), 2), 2а и 3)); да 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 13.).

Одлуком о образовању Савета за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 59/01, 3/02, 42/03, 64/03 и 14/06), између осталог, је прописано да се образује Савет за борбу против корупције (у даљем тексту Савет) као стручно – саветодавно тело Владе републике Србије (члан 1.); да је задатак Савета да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у овој области (члан 2.); да Савет може, у циљу ефикаснијег обављања својих активности, образовати сталне и повремене стручне тимове (члан 5.).

Пословником о раду Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије („Службени гласник РС“, број 59/01), предвиђено је: да је задатак Савета да сагледава активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у овој области, да ради испуњења задатака наведених у члану 3. став 1. овог Пословника, а одређених Одлуком о образовању Савета за борбу против корупције („Службени гласник РС“, број 59/01), Савет учествује у изради антикорупцијских прописа, доставља Влади мишљења о нацртима и предлозима прописа и прати примену и спровођење антикорупцијских прописа, као и других прописа са становишта борбе против корупције, анализира проблеме у примени прописа и доставља Влади Републике Србије предлоге за измене и допуне ради исправљања уочених недостатака и унапређења институционалног оквира за борбу против корупције, да у оквиру својих активности Савет анализира феномене крупне и системске корупције, о којима израђује извештаје и доставља их Влади Републике Србије са препорукама да се успоставе механизми за решавање уочених проблема (члан 3. ст. 1. до 3.); да је рад Савета јаван, да обавештење јавности о раду Савет врши издавањем саопштења за јавност, одржавањем конференција за новинаре и на други пригодан начин, да ће Савет у складу са буџетским средствима изградити своју интернет страницу (члан 4. ст. 1. до 3.); да Савет одржава седнице, да Савет на седницама заузима ставове, даје мишљења, покреће иницијативе, усваја извештаје и кроз препоруке предлаже одговарајућа решења и одлучује о свим питањима из своје надлежности (члан 5. ст. 1. и 6.).

Из Одлуке о изменама и допунама Пословника о раду Савета за борбу против корупције 72 бр. 020-7867/2013 суд је утврдио да је предвиђено да Савет за борбу против корупције прати резултате спровођења националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и акционог плана у државним органима, те да ће Савет након прикупљања информација сачинити извештај који ће доставити Влади Републике Србије, а Савет може извештај објавити на својој веб презентацији.

5. Подносилац уставне жалбе сматра да су му оспореним пресудама Првог основног суда у Београду К. 54/19 од 18. јуна 2019. године и Вишег суда у Београду Кж.1. 611/19 од 24. септембра 2019. године повређена права из члана 32. став 1, члана 36. став 1. и 42. Устава, као и члана 8. Европске конвенције. Подносилац наводи да су у конкретном случају подаци о личности, конкретно лично име и адреса становања подносиоца уставне жалбе, неовлашћено саопштени другима и употребљени за сврху за коју нису намењени, те да чак и када је оправдано објављивање имена и презимена неког лица, није ни законито нити оправдано објављивање кућне адресе, а без чијег објављивања се могла остварити сврха извештавања.

Уставни суд констатује да је централни аспект ове уставне жалбе у домену заштите података о личности, те ће стога разматрање истакнутих повреда права из члана 32. став 1. Устава ценити у односу на одредбу члана 42. Устава. Ово посебно стога што је поступање по закону, као један од аспеката права на правично суђење, изричито обухваћено правом на заштиту података о личности, те ће се стога овај аспект ценити са становишта овог конкретног права зајемченог Уставом.

Одредбом члана 42. став 1. Устава зајемчена је заштита података о личности. Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом (члан 42. став 2.). Уставом је изричито зајемчено да је употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, забрањена и кажњива у складу са законом, уз изузетак коришћења тих података за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 42. став 3.). Поред тога, 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. став 4.).

Језичким тумачењем члана 8. став 1. Европске конвенције може се закључити да постоје четири сегмента права на поштовање приватног и породичног живота, и то: приватни живот, породични живот, дом и преписка. Са становишта навођења члана 8. Европске конвенције у уставној жалби, Уставни суд констатује да у односу на ово право конкретан уставносудски предмет потпада под опсег права на приватност. У јуриспруденцији Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) усвојени су ставови у погледу примене и тумачења права на приватност, односно приватног живота, а за која Уставни суд сматра да су од значаја за конкретан предмет.

Европски суд је у неколико наврата истакао да сматра да је појам приватног живота широк појам, који није подложен исцрпној дефиницији, те да посебно обухвата право на личну аутономију и лични развој. Овај појам покрива физички и морални интегритет особе укључујући право да живи приватним животом, далеко од било какве нежељене пажње (видети пресуду у предмету *Alkaya йройив Турске*, представка број 42811/06, од 9. октобра 2012, став 28.). Када је дошло до прикупљања података о одређеном појединцу, обраде или употребе личних података или објављивања дотичног материјала на начин или у степену изван уобичајено предвидивог, појављују

се потреба разматрања права на приватни живот. Европски суд истиче да је заштита личних података од фундаменталног значаја за уживање права особе на поштовање приватног и породичног живота, како је загарантовано чланом 8. Европске конвенције. Домаћи закон мора да обезбеди одговарајуће мере заштите да спречи било какву употребу личних података која може бити у супротности са гаранцијама овог члана. Поред тога, Европски суд истиче да члан 8. Европске конвенције предвиђа право на облик информационог самоопредељења, омогућавајући појединцима да се ослоне на своје право на приватност у погледу података који се, иако неутрални, прикупљају, обрађују и дистрибуирају колективно и на такав начин или на начин да њихова права из члана 8. могу бити ангажована (видети *Samoylova ĩроїиив Русије*, представка број 49108/11, пресуда од 14. децембра 2021. године, став 61.).

Конкретно, Европски суд сматра да концепт „приватног живота“ укључује личне податке за које појединци могу легитимно да очекују да не би требало да буду објављени без њиховог пристанка (*Samoylova ĩроїиив Русије*, став 62.). Пуно име појединца спада у делокруг „приватног живота“ према члану 8. став 1. Европске конвенције. Кућна адреса појединца такође спада у оквир „приватног живота“, односно представља лични податак или информацију (*Samoylova ĩроїиив Русије*, став 63; *Alkaya ĩроїиив Турске*, представка број 42811/06, пресуда од 9. октобра 2012, став 30.).

Према пракси Европског суда, заштита права заштићених чланом 8. Европске конвенције обухвата негативне и позитивне обавеза држава чланица Европске конвенције (видети *Khadija Ismayilova ĩроїиив Азербејџана*, представке бр. 65286/13 и 57270/14, пресуда од 10. јануара 2019. године, став 112.). Негативне обавезе су обавезе уздржавања од мешања у заштићена права лица, а која би била супротна члану 8. став 2. Европске конвенције. Позитивне обавезе подразумевају да држава активно делује са циљем делотворне заштите права на поштовање приватног и породичног живота. Те обавезе могу обухватити доношење мера којима је циљ осигурање поштовања приватног и породичног живота, чак и у сфери односа међу самим појединцима (видети *Söderman ĩроїиив Шведске*, представка број 5786/08, пресуда Великог већа од 12. новембра 2013. године, став 78.). Границе између позитивних и негативних обавеза државе према члану 8. не допуштају увек да се прецизно дефинишу. Важећа начела су ипак слична. Поседно се и у једном и у другом случају мора водити рачуна о правичној равнотежи која мора бити успостављена између конкурентних интереса (видети *Dickson ĩроїиив Уједињеној Краљевстви*, представка број 44362/04, пресуда Великог већа од 4. децембра 2007. године, став 70. и *Odièvre ĩроїиив Француске*, представка број 42326/98, пресуда Великог већа од 13. фебруара 2003. године, став 40.).

Права прописана чланом 8. став 1. Европске конвенције нису апсолутна права, с обзиром на то да подлежу ограничењима наведеним у ставу 2. истог члана. У јуриспруденцији Европског суда, стога, развијен је тест применом кога се установљава допуштеност ограничења права на поштовање приватног и породичног живота. Тест подразумева давање одговора на следећа питања:

- да ли је дошло до мешања јавне власти у неки од сегмената права на приватност?

- да ли је мешање било допуштено, односно да ли је било у складу са законом?

- да ли је мешање било неопходно у демократском друштву?

- да ли је имало легитимни циљ, односно да ли је било у интересу националне безбедности, јавне безбедности, економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других?

6. Полазећи од одредбе члана 42. Устава, члана 8. Европске конвенције, као и праксе Европског суда за људска права развијене у погледу примене и тумачења права на приватност, Уставни суд ће размотрити да ли је у конкретном предмету дошло до повреде права на заштиту података о личности.

6.1. Уставни суд ће најпре размотрити да ли је у конкретном случају дошло до мешања јавне власти у неки од сегмената подносиоачевог права на заштиту података о личности. Неспорно је да је Савет за борбу против корупције, као стручно, саветодавно тело Владе Републике Србије, 29. октобра 2015. године, на интернет страници Савета: [www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/izvestaj](http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/izvestaj) објавио Извештај о давању у закуп непокретности у јавној својини бр. 360-11699/1015. Даље, неспорно је да је у прилогу бр.1. који носи назив Списак закупаца закључно са 31. мајем 2014. године уз Извештај објављено име и презиме подносиоца уз навођење пуне адресе закупљене виле и квадратуре. Ова чињеница је констатована и у оспореним пресудама првостепеног и другостепеног суда. Првостепени суд је конкретно констатовао да ове чињенице окривљени не спори, те како се исте потврђују и осталим изведеним доказима, то добијају карактер неспорних и несумњиво утврђених чињеница.

У односу на објављивање личног податка на интернету, Уставни суд има у виду и праксу Европског суда, која скреће пажњу на то да ризик од штете коју представљају садржај и комуникација на интернету за остваривање и уживање људских права и основних слобода, посебно права на поштовање приватног живота, је свакако већи од оног који представља штампа (видети *Egill Eginarsson против Исланда*, представка број 24703/15, пресуда од 7. новембра 2017. године, став 46.). Приликом објављивања Извештаја о давању у закуп непокретности у јавној својини бр. 360-11699/1015 на интернет страници Савета [www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/izvestaj](http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/storage/global/documents/izvestaj), подаци које садржи Извештај су учињени доступни свима који су се повезали на интернет, укључујући и грађане других земаља. Уставни суд констатује да су подаци објављени на веб-сајту Савета за борбу против корупције потом коришћени од стране штампаних медија, који су податке потом преносили и ширили уз додатно коментарисање. Конкретно, дневни лист „В.“ је објавио чланак под насловом „Божићни попуст за моћнике“, док су „Ве. новости“ објавиле чланак по насловом „Уместо за реституцију,

виле на лицитацију“. Дневни лист „П.“ је објавио чланке под насловима „Д. без 118 некретнина“, „Д. куће само за странце“, „Д. крије ко је све изнајмио 159 вила“, „Виле подстанара звучних имена прве изузете“ и „Д. доставио П. списак купаца“. Магазин „Т.“ је објавио чланке под насловима „Скупо наплаћују и смрт“, „Кад судије ‘уређују’ тужбе“ и „Омча се стеже“.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да је у конкретном случају дошло до мешања у право подносиоца на приватност. Конкретно адреса становања подносиоца је постала доступна неограниченом кругу људи објављивањем адресе на веб-страници Савета, као и чињеницом да су штампани медији даље пренели ту информацију.

6.2. Ценећи да ли је мешање било у складу са законом, Уставни суд најпре констатује да је одредбом члана 42. став 2. Устава прописано да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом. Са становишта позитивне обавезе државе у правцу заштите права на заштиту података о личности Уставни суд, а у домену нормативног оквира, констатује да је доношењем Закона о заштити података о личности и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја држава у том делу испунила своју позитивну обавезу. У истом смислу Уставни суд констатује нормирање кривичног дела неовлашћено прикупљање личних података у члану 146. Кривичног законика, чији је објекат кривичноправне заштите управо право грађана на приватност.

Раније важећим Законом о заштити података о личности, а који се примењивао у конкретном случају, одређено је да је циљ овог закона, а у вези са обрадом података о личности, да се сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштита права на приватност и осталих права и слобода (члан 2.). Истим законом прописано да је податак о личности свака информација која се односи на физичко лице (члан 3. став 2. тачка 1.), а да је физичко лице 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 (члан 3. став 2. тачка 2.). Дакле, одредбама закона прописано је да се лично име и адреса физичког лица сматрају податком о личности, да је циљ закона да се сваком физичком лицу обезбеди заштита права на приватност и осталих права и слобода, како је предвиђено и релевантном одредбом Устава. Даље, Уставни суд констатује да је одредбом члана 8. напред наведеног Закона прописано шта се има сматрати недозвољеном обрадом података, и то ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења (став 1. тачка 1.), ако се врши у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира да ли се врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка, осим ако се врши у сврху прикупљања средстава за хуманитарне потребе из члана 12. тачка 2а и члана 12а овог закона (став 1. тачка 2.), ако сврха обраде није јасно одређена, ако је измењена, недозвољена или већ остварена (став 1. тачка

3.), ако је лице на које се подаци односе одређено или одредиво и након што се оствари сврха обраде (став 1. тачка 4.), ако је начин обраде недозвољен (став 1. тачка 5.); ако је податак који се обрађује непотребан или неподесан за остварење сврхе обраде (став 1. тачка 6.), ако су број или врста података који се обрађују несразмерни сврси обраде (став 1. тачка 7.) и ако је податак неистинит и непотпун, односно када није заснован на веродостојном извору или је застарео (став 1. тачка 8.).

Одредбом члана 13. раније важећег Закона о заштити података о личности, а који се примењивао у конкретном случају, предвиђено да орган власти, може да обради податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из његове надлежности одређених законом или другим прописом у циљу остваривања/заштите јавног интереса. Под обрадом података, у смислу овог закона сматра се 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 (члан 3. став 2. тачка 2.).

Разматрајући даље елемент законитости мешања, Уставни суд је имао у виду и акт Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – Сектор за надзор бр. 011-00-01476/2015-05 од 20. новембра 2015. године, у коме је наведено да „С обзиром на изнето, указујемо да, у односу на приступ информацијама којима се задире у приватност лица, орган власти ће у сваком конкретном случају да цени да ли су испуњени услови за примену изузетака из одредби члана 14. тачке 1-3 Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, па ако оцени да јесу, информације ће учинити доступним и обрнуто. Међутим, чак и у случају да омогући приступ информацијама, орган власти је дужан да, водећи рачуна о начелима сврсисходности и сразмерности обраде из одредби члана 8. Закона о заштити података о личности, не учини доступним оне податке лица које јавност нема оправдан интерес да зна, на тај начин што ће претходно да заштити (анонимизира) одређене податке о личности лица. У складу са наведеним, а имајући у виду наводе из ваше представке у вези са објављивањем предметног извештаја, указујемо да је Повереник дана 10. новембра 2015. године издао саопштење: „Повереник и Заштитник грађана разговарали су са представником Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије о томе, да и у ситуацијама када је оправдано објављивање имена и презимена неког лица није оправдано објављивање кућне адресе и других законом заштићених података, без чијег објављивања се такође може остварити сврха извештавања, који је прихватио из извештаја Савета за јавност буду уклоњене адресе становања“, а које саопштење је објављено



на интернет презентацији Повереника: [www.poverenik.rs](http://www.poverenik.rs). Увидом у интернет презентацију Савета за борбу против корупције Републике Србије на адреси <http://goo.gl/2HfwVS>, на дан 19. новембра 2015. године, утврђено је да су у Извештају о давању у закуп непокретности у јавној својини“ 72 број 360-11699/1015 од 29. октобра 2015. године објављена само имена и презимена закупаца некретнина у јавној својини, без навођења адреса непокретности“.

Такође, Уставни суд је имао у виду и чињеницу утврђену током кривичног поступка у коме су донете оспорене пресуде, да су адресе непокретности, а које укључују и адресу подносиоца, накнадно скинуте са веб-сајта Савета, одлуком окривљеног М.М.

С обзиром на наведено, Уставни суд констатује, да је предмет обраде података, објављених у Извештају Савета за борбу против корупције др. 360-11699/2015, било пословање привредног друштва Д, те да се оцена о пристанку обраде података, односно оцена да се подаци могу обрађивати и без пристанка, имала ценити с обзиром на то наведено привредно друштво. Подносилац уставне жалбе није био предмет обраде података, већ је као физичко лице које је било у уговорном односу са привредним друштвом, посредством закљученог уговора о закупу непокретности, уврштено у обраду података. С обзиром на то, Уставни суд сматра да је у таквој ситуацији у односу на подносиоца уставне жалбе имао бити примењен члан 8. Закона о заштити података о личности, а не члан 13. на коме је суштински утемељено образложење оспорених пресуда. У том смислу је сачињен и наведени акт Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Супротно наведеном, Виши суд у Београду, одлучујући о жалби приватног тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, потврђује становиште првостепеног суда у погледу примене – „анализе“ члана 13. Закона о заштити података о личности, ставом да је Савет за борбу против корупције, као организациони облик, саветодавно тело највишег органа извршне власти вршио јавно овлашћење за потребе Владе, те да је поступање Савета било у односу на непокретности које су у јавној својини. Виши суд у Београду даље констатује да је Савет за борбу против корупције објавио велики број адреса непокретности у јавној својини, велики број имена физичких и правних лица као закупаца истих, те да су предмет извештаја непокретности у јавној својини и како се од стране овлашћених државних органа располаже истим, при чему Савет није проверавао како се користе предмети закупа и да ли закупци станују у њима. Закључујући, Виши суд у Београду констатује да окривљени није проверавао нити је могао знати да ли приватни тужилац станује на предметној адреси, због чега је правилна оцена првостепеног суда да није на несумњив и неспоран начин доказано да је окривљени поступао супротно важећим законским одредбама које регулишу рад Савета за борбу против корупције нити је поступао са намером да објави податак о било којој личности који би могао бити у супротности са Законом о заштити података о личности. Не улазећи на овом месту у оцену виности окривљеног, Уставни суд констатује да Виши суд у Београду није направио јасну разлику између надлежности Савета за борбу против

корупције као саветодавног тела Владе, које у пуном облику подноси свој извештај Влади Републике Србије са чињеницом јавног објављивања целокупног Извештаја на интернет страници Савета са личним подацима физичких лица. Централна тема са становишта позитивних обавеза државе у погледу заштите права на заштиту података о личности је нечињење јавно доступним личних података физичких лица, а што је прописано чланом 8. Закона о заштити података о личности. Управо у том смислу је нормирано и кривично дело неовлашћено прикупљање личних података према коме је кажњиво и употребљавање личних података у сврху за коју нису намењени. Како је сврха сачињавања Извештаја извештавање Владе Републике Србије о пословању привредног друштва Д., те начин располагања имовином у власништву државе, то свакако сврха није била обавештавање јавности о личним подацима физичког лица.

С обзиром на истакнути резон Вишег суда у Београду Уставни суд констатује да је он у супротности са позитивном обавезом државе у погледу заштите права на заштиту података о личности прописане законом, те да другостепени суд није пружио заштиту личним подацима физичког лица, услед одсуства примене члана 8. Закона о заштити података о личности.

Стога, Уставни суд констатује да је поступано супротно циљу закона, и то објављивањем личног имена и адресе физичког лица, овде подносиоца уставне жалбе, с обзиром на то да су ти подаци лични подаци физичког лица, на која физичко лице има право да буду заштићена у смислу права на приватност и осталих права и слобода.

6.3. Уставни суд, и поред тога што је утврдио да је мешање у конкретном случају било незаконито, сматра да је потребно тест да ли је дошло до повреде истакнутог права, спровести до краја.

Оцењујући постојање критеријума – да је мешање неопходно у демократском друштву, Уставни суд указује да Европски суд сматра да сва ограничења права заштићених чланом 8. Европске конвенције морају испунити и захтев да буду неопходна у демократском друштву. Европски суд државама допушта „дискрециона овлашћења“, тако што државама мора бити омогућено да имају извесно поље слободе када одлучују о томе да ли је неко ограничење неопходно, имајући на уму конкретне околности које постоје у тој држави. Саставни део појма неопходности је и захтев да ограничење мора бити сразмерно циљу коме се тежи. То значи да се мора применити најмање рестриктиван метод у односу на право на приватност. Општи принципи у вези са позитивним обавезама државе у контекстима који захтевају постизање правичне равнотеже права на приватност у односу на слободу изражавања другог лица, добро су утврђени у пракси Европског суда (видети *Von Hannover против Немачке*, представке бр. 40660/08 и 60641/08, пресуда Великог већа од 7. фебруара 2012. године, ст. 51.). У овом контексту следећи критеријуми треба да воде процену националних судова: допринос дебати од општег интереса коју даје новински извештај или други случај коришћења слободе изражавања и њеног предмета, статус и/или степен

озлоглашености погођене особе и њено претходно понашање, садржај, облик и последице извештаја и у суштини у контексту притужби према члану 10. Европске конвенције, начин добијања информација и њихова истинитост (где је релевантно), тежина изречене казне (видети *Axel Springer AG* *у проширеној Немачке*, представка број 39954/08, пресуда Великог већа од 7. фебруара 2012. године, ст. 93. и 95.).

Такође, према ставу Европског суда, потребно је направити разлику између приватних лица и појединаца који делују у јавном интересу. Док јавности непознато приватно лице може тражити посебну заштиту свог права на приватност, исто не важи и за јавне личности према којима су границе критичког коментара шире, јер су оне неизбежно и свесно изложене јавном увиду и стога морају показати већи степен толеранције (видети *Samoylova* *у проширеној Русије*, став 75.).

Уставни суд констатује да је подносилац у тренутку објављивања извештаја био директор јавног предузећа „Е.“, односно јавна личност, према којој су границе критичког коментара шире. Јавне личности су неизбежно изложене јавном увиду и стога морају показати већи степен толеранције (видети *Milisavljevic* *у проширеној Србије*, представка број 50123/06, пресуда од 4. априла 2017. године став 34. и *Prunea* *у проширеној Румуније*, представка број 47881/11, пресуда од 8. јануара 2019. године, став 30.).

Уставни суд, примењујући наведено на конкретан случај, препознаје значај информација Савета за борбу против корупције које су објављене критичном приликом, као и интерес јавности да сазна информације о половању Д.

Међутим, Уставни суд сматра да у конкретном случају није успостављена правична равнотежа између јавног интереса и права на приватност подносиоца уставне жалбе, јер су јавности учињени доступни лични подаци о подносиоцу, а који нису били неопходни да се јавно прикажу. Наиме, и да је тај податак изостао, или пак био подвргнут поступку анонимизације, сврха јавног објављивања целокупног Извештаја би била остварена без угрожавања права подносиоца. Такође, Уставни суд је нарочито имао у виду наводе изнете у уставној жалби да су подносилац и његова породица (супруга и двоје малолетне деце) имали озбиљних непријатности услед јавног објављивања Извештаја, као и накнадним објављивањем података из Извештаја у штампаним медијима. Уставни суд начелно указује на то да објављивање личних података, укључујући кућну адресу може имати значајне ефекте или чак озбиљне последице на приватни живот особе (видети *Alkaya* *у проширеној Турске*, представка број 42811/06, пресуда од 9. октобра 2012. године, ст. 29. и 39.).

6.4. Оцењујући постојање четвртог елемента теста – да ли је мешање имало легитимни циљ у конкретном случају, Уставни суд ће размотрити правни оквир легитимног циља. Легитимни циљ обраде података, те потом сачињавање извештаја на основу обрађених података има се ценити са становишта надлежности Савета за борбу против корупције. Наведено тело

образовано је Одлуком о образовању Савета за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 59/01, 3/02, 42/03, 64/03 и 14/06), као стручно-саветодавно тело Владе Републике Србије, са задатком да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, да прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других мера у овој области. Пословником о раду Савета за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 59/01), предвиђено је *inter alia* да у оквиру својих активности Савет анализира феномене крупне и системске корупције, о којима израђује извештаје и доставља их Влади Републике Србије са препорукама да се успоставе механизми за решавање уочених проблема (члан 3. став 3.). Такође је предвиђено да је рад Савета јаван (члан 4. став 1.), а да обавештавање јавности о раду врши издавањем саопштења за јавност, одржавањем конференција за новинаре и на други пригодан начин (члан 4. став 2.), као и израдом интернет странице (члан 4. став 3.). Изменама и допунама Пословника о раду Савета за борбу против корупције 72 бр. 020-7867/2013 предвиђено је да Савет за борбу против корупције прати резултате спровођења националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и акционог плана у државним органима, те да ће Савет након прикупљања информација сачинити извештај који ће доставити Влади Републике Србије, а Савет може извештај објавити на својој веб-презентацији.

С обзиром на наведено, Уставни суд констатује да је превасходни циљ обраде података и сачињавање извештаја Савета за борбу против корупције у стручно-саветодавној функцији Владе Републике Србије. Пословником о раду предвиђено је да Савет обавештавање јавности о раду врши издавањем саопштења за јавност, одржавањем конференција за новинаре и на други пригодан начин, као и одржавањем интернет странице. Додатно, да ће извештај о резултатима спровођења националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и акционог плана у државним органима доставити Влади Републике Србије, а да ће тај извештај моћи објавити и на својој веб-презентацији.

Имајући у виду изнето, Уставни суд закључује да је постојао легитимни циљ сачињавања Извештаја, као и достављања целокупног Извештаја Влади Републике Србије, што је уједно остварење основног задатка рада Савета. Други аспект легитимног циља, обезбеђивање јавности рада Савета за борбу против корупције, остварује се по правилу издавањем саопштења за јавност, одржавањем интернет странице, а изузетно објављивањем извештаја на веб-презентацији, и то конкретно резултата спровођења националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и акционог плана у државним органима. Додатно, Уставни суд констатује да се легитимни циљ обраде података, сачињавање извештаја и достављања извештаја има ценити са становишта оног лица чији се подаци обрађују. Како је констатовано да је предмет истраживања Савета за борбу против корупције било пословање привредног друштва Д, Уставни суд закључује

да је постојао легитимни циљ објављивања података у односу на то лице, а не у односу на личне податке физичког лица које је било у уговорном односу са тим лицем.

Са становишта употребе података о личности изван сврхе за коју су прикупљени у складу са законом, Уставни суд констатује да је чланом 42. став 3. Устава прописано да се они могу користити за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије. Како јавно објављивање личних података физичког лица није било у сврху вођења кривичног поступка нити заштите безбедности Републике Србије, Уставни суд констатује да ни са становишта овог аспекта није обезбеђен легитимни циљ поступања.

С обзиром на то Уставни суд констатује да није постојао легитимни циљ мешања у право на приватност подносиоца уставне жалбе.

7. Полазећи од свега напред наведеног, Уставни суд је, не улазећи у оцену виности окривљеног, оценио да Први основни суд у Београду и Виши суд у Београду у оспореним пресудама нису заштитили подносиочево право на приватност, односно нису успоставили правичну равнотежу између јавног интереса, односно интереса јавности да има увид у пословање Д.-а и подносиочевог права на приватност. При томе, поступајући судови су занемарили чињеницу да је објављивање личног имена и адресе становања подносиоца учињено супротно одредбама чл. 2. и 8. Закона о заштити података о личности.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да у конкретном случају надлежни државни органи – Први основни суд у Београду и Виши суд у Београду нису испунили своје позитивне обавезе из члана 42. Устава, тј. обавезе да државни органи активно делују са циљем делотворне заштите података о личности. Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право из члана 42. Устава, те је усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу изреке, сагласно одредби члана 89. 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).

Уставни суд констатује да је у односу на оспорене пресуде Првог основног суда у Београду К. 54/19 од 18. јуна 2019. године и Вишег суда у Београду Кж.1. 611/19 од 24. септембра 2019. године за кривично дело неовлашћено прикупљање личних података из члана 146. став 1. Кривичног законика, а које је стављено на терет окривљеног, наступила апсолутна застарелост кривичног гоњења. Независно од тога, Уставни суд сматра да је самим усвајањем уставне жалбе постигнута сврха правичног задовољења.

8. У односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд указује да формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставно-правних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном. Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7)

Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, одлучујући као у другом делу изреке.

9. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-10320/2019 од 22. децембра 2022. године

**Повреда права на правну сигурност у казненом праву,  
из члана 34. ст. 1. и 2. Устава  
(кривични поступак)**

Примена блажег закона по учиниоца, предвиђеност кривичног дела законом у време предузимања радње дела; очигледна произвољна примена материјалног права у оспореној судској одлуци

Другостепени суд је очигледно произвољно применио материјално право, огласивши подносиоца уставне жалбе кривим за извршење кривичног дела које у време предузимања радњи извршења као такво није било прописано законом. Наиме, оспореном пресудом подносилац је оглашен кривим за блаже кривично дело (члан 246а став 2. Кривичног законика) од дела које му је било стављено на терет оптужним актом (члан 246. став 1. Кривичног законика), јер је другостепени суд, након одржаног претреса утврдио да јавни тужилац није доказао да је предметну опојну дрогу окривљени држао ради продаје. Такође, утврдивши, у току другостепеног претреса, да се пронађена опојна дрога не може сматрати малом количином, као и да није намењена личној употреби окривљеног, суд је преиначио првостепену осуду за кривично дело из члана 246а став 1. Кривичног законика, тако што га је осудио за нови облик кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из става 2. члана 246а Кривичног законика инкриминисаног Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 35/19, од 21. маја 2019. године), који је ступио на снагу после извршења кривичног дела, а које се, према се према битним обележјима, не може сматрати делом које је било прописано у време предузимања радњи извршења (члан 246. став 1. и члан 246а став 1. Кривичног законика), нити постоји правни континуитет инкриминације са тим кривичним делом.

Уставни суд сматра да оспорена пресуда Апелационог суда у Крагујевцу није заснована на уставноправно прихватљивој примени меродавног права, јер је подносилац уставне жалбе овом пресудом оглашен кривим за извршење кривичног дела које по својим битним обележјима није било, као такво, предвиђено законом у време предузимања инкриминисаних радњи, што представља арбитрерну и произвољну примену материјалног права.

Стога је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбама члана 34. ст. 1. и 2. Устава, па је уставна жалба усвојена, уз отклањање штетних последица повреде права поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Апелациони суд у Крагујевцу поново одлучи о жалби Вишег јавног тужилаштва изјављеној против првостепене пресуде Вишег суда у Ужицу.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Р. и утврђује се да је пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбама члана 34. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби Вишег јавног тужиоца у Ужицу изјављеној против пресуде Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. С. Р. из Ариља поднео је Уставном суду, 24. јануара 2020. године, преко пуномоћника И. Ј, адвоката из Ваљева, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године и пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на правну сигурност у казненом праву, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 34. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају пресуде којима је подносилац уставне жалбе правноснажно оглашен кривим због кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика.

У уставној жалби је наведено да је суд меродавно право погрешно применио на штету подносиоца уставне жалбе и грубо повредио његова уставна права, јер је оглашавајући га кривим за кривично дело из члана 246а став 2. Кривичног законика који је почео да се примењује 1. децембра 2019. године, за кривично дело учињено у 2017. години, поступио супротно одредби члана 5. Кривичног законика, којим је прописано да се на учиниоца кривичног дела примењује закон који је важио у време извршења кривичног дела, а ако је после извршења кривичног дела измењен закон, једном или више пута, примениће се закон који је најблажи за учиниоца. Подносилац је навео и да је члан 246а Кривичног законика који је важио у време извршења кривичног дела блажи од члана 246а став 2. Кривичног законика који је био на снази у време пресуђења, не само по врсти и висини запређене казне већ и по томе што кривично дело за које је подносилац уставне жалбе по оцени другостепеног суда извршио, у време извршења није било прописано као кривично дело.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оптужницом Вишег јавног тужилаштва у Ужицу Кт. 58/18 од 19. новембра 2018. године подносиоцу уставне жалбе стављено је на терет извршење кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика.

Оспореном пресудом Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године подносилац уставне жалбе је оглашен кривим за извршење кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 1. Кривичног закона, осуђен на казну затвора у трајању од шест месеци, од њега је одузета предметна опојна дрога и изречена му је мера безбедности одузимања две дигиталне вагице, као предмета извршења кривичног дела.

У образложењу ове првостепене пресуде је, између осталог, наведено да околност да су приликом претресања код окривљеног пронађене две дигиталне вагице, са траговима опојне дроге марихуане, што се поуздано утврђује на основу налаза и мишљења Националног криминалистичко техничког центра, и што је истом приликом откривено више најлонских комадића који су по сопственом признању окривљеног служили за прављење мањих паковања марихуане и лакше уживање због тога, представљају само сумњу у правцу кривичног дела из члана 246. став 1. Кривичног законика. Никако се из тих чињеница не може извести сигуран закључак да је окривљени вагице и најлонске комаде користио као средства ради продаје марихуане. Извесност у погледу таквог закључка није поткрепљена доказима а суд може пресуду засновати само на чињеницама у чију је извесност уверен, зато је сумњу у погледу наведене чињенице суд решио у корист окривљеног.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године усвојена је жалба Вишег јавног тужиоца у Ужицу и преиначена пресуда Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године, тако што је подносилац уставне жалбе оглашен кривим што је дана 13. априла 2017. године неовлашћено држао у већој количини супстанце које су проглашене за опојну дрогу, чиме је учинио кривично дело неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика.

У образложењу оспорене другостепене пресуде наведено је да се основано жалбом јавног тужиоца оспорава закључак првостепеног суда да



количина опојне дроге марихуане од 100,44 грама и количина опојне дроге амфетамина од 1,58 грама представља мању количину опојне дроге која је држана за сопствену употребу, као и да је имајући у виду све изведене доказе закључак другостепеног суда да предметне опојне дроге које су код окривљеног пронађене и од њега одузете, окривљени није неовлашћено држао ради сопствене потребе, а обзиром на то да јавни тужилац није доказао субјективни однос окривљеног као учиниоца, односно да је количина дроге коју је држао била намењена даљој продаји, то је другостепени суд нашао (имајући у виду одредбе члана 5. Кривичног законика) да из чињеничног описа радњи које су окривљеном стављене на терет утврђује да се у радњама окривљеног стичу сва битна законска обележја кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена (члан 34. став 1.); да се казне одређују према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца. Кривична дела и кривичне санкције одређују се законом (члан 34. став 2.).

Одредбама Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19) прописано је: да се на учиниоца кривичног дела примењује закон који је важио у време извршења кривичног дела, да ако је после извршења кривичног дела измењен закон, једном или више пута, примениће се закон који је најблажи за учиниоца (члан 5. ст. 1. и 2.); да ко неовлашћено производи, прерађује, продаје или нуди на продају или ко ради продаје купује, држи или преноси или ко посредује у продаји или куповини или на други начин неовлашћено ставља у промет супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге, казниће се затвором од три до дванаест година (члан 246. став 1.); да ко неовлашћено држи у мањој количини за сопствену употребу супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге, казниће се новчаном казном или затвором до три године, а може се ослободити од казне, да ко неовлашћено држи у великој количини супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге, казниће се затвором од три до десет година, да учинилац дела из ст. 1. и 2. овог члана који открије од кога набавља опојну дрогу може се ослободити од казне, да ако је учиниоцу кривичног дела из става 2. овог члана изречена казна затвора, та казна не може да се изврши на начин предвиђен у члану 45. став 3. овог законика, да ће се опојне дроге одузети (члан 246а ст. 1. до 5.).

Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 72/09, од 3. септембра 2009. године), који је почео са применом

11. септембра 2009. године, додат је члан 246а, којим је до измене Кривичног законика објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 35/19, од 21. маја 2019. године, са ступањем на снагу 1. децембра 2019. године, било прописано: да ко неовлашћено држи у мањој количини за сопствену употребу супстанце или препарате који су проглашени за опојне дроге, казниће се новчаном казном или затвором до три године, а може се ослободити од казне (став 1.); да се учинилац дела из става 1. овог члана који открије од кога набавља опојну дрогу може ослободити од казне (став 2.); да ће се опојне дроге одузети (став 3.).

5. Подносилац уставне жалбе у уставној жалби истиче да му је оспореном пресудом повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и право на правну сигурност у казненом праву из члана 34. ст. 1. и 2. Устава, наводећи да је према њему примењен закон који није могао бити примењен, јер је члан 246а Кривичног законика који је важио у време извршења кривичног дела блажи од члана 246а став 2. Кривичног законика који је био на снази у време суђења, не само по врсти и висини забрањене казне већ и по томе што кривично дело које је подносилац уставне жалбе по оцени другостепеног суда извршио, у време извршења није било прописано као кривично дело.

Уставни суд указује да из одредаба члана 34. ст. 1. и 2. Устава, поред осталог, произлази да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена, а да се казне одређују према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца. Из наведеног, поред осталог, следи да се на учиниоца увек мора применити закон који је за њега најповољнији.

У конкретном случају, Уставни суд је утврдио: да је пресудом Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године подносилац уставне жалбе оглашен кривим за извршење кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 1. Кривичног закона; да је оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године усвајањем жалбе Вишег јавног тужиоца у Ужицу, преиначена пресуда Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године тако што је подносилац уставне жалбе оглашен кривим што је дана 13. априла 2017. године неовлашћено држао у већој количини супстанце које су проглашене за опојну дрогу, чиме је учинио кривично дело неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика.

Уставни суд констатује да је Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 35/19, од 21. маја 2019. године), који је почео да се примењује 1. децембра 2019. године, кривично дело неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а Кривичног законика измењено тако што је у ставу 2. као посебан облик прописано неовлашћено држање опојних дрога у великој количини, за које је забрањена казна затвора у трајању од три до десет година, док је за држање опојне дроге (у мањој количини) за сопствену употребу одредбом члана 246а став 1. Кривичног законика

била прописана новчана казна или затвор до три године, уз могућност ослобађања од казне.

Уставни суд је утврдио да је оптужницом Вишег јавног тужилаштва у Ужицу Кт. 58/18 од 19. новембра 2018. године подносиоцу уставне жалбе стављено на терет да је дана 13. априла 2017. године извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 1. Кривичног законика, а да је оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године, усвајањем жалбе Вишег јавног тужиоца у Ужицу, преиначена пресуда Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године тако што је подносилац уставне жалбе оглашен кривим за извршење кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика, са образложењем да, како јавни тужилац није доказао субјективни однос окривљеног као учиниоца, односно да је количина дроге коју је држао била намењена даљој продаји, као и да из изведених доказа произлази да пронађену дрогу окривљени није држао за сопствене потребе, другостепени суд је нашао да из чињеничног описа радњи које су окривљеном стављене на терет произлази да се у радњама окривљеног стичу сва битна законска обележја кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика, које као такво није било инкриминисано у време извршења кривичног дела.

Уставни суд је из свега изнетог закључио да је другостепени суд очигледно произвољно применио материјално право, огласивши подносиоца уставне жалбе кривим за извршење кривичног дела које у време предузимања радњи извршења као такво није било прописано законом. Наиме, оспореном пресудом подносилац уставне жалбе је оглашен кривим за блаже кривично дело (члан 246а став 2. Кривичног законика) од дела које му је било стављено на терет оптужним актом (члан 246. став 1. Кривичног законика), јер је другостепени суд, након одржаног претреса утврдио да јавни тужилац није доказао да је предметну опојну дрогу окривљени држао ради продаје. Такође, утврдивши, у току другостепеног претреса, да се пронађена опојна дрога не може сматрати малом количином, као и да није намењена личној употреби окривљеног, суд је преиначио првостепену осуду за кривично дело из члана 246а став 1. Кривичног законика, тако што га је осудио за нови облик кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из става 2. члана 246а Кривичног законика инкриминисаног Законом о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број 35/19, од 21. маја 2019. године), који је ступио на снагу после извршења кривичног дела, а које се, према се према битним обележјима, не може сматрати делима која су била прописана у време предузимања радњи извршења (члан 246. став 1. и члан 246а став 1. Кривичног законика), нити постоји правни континуитет инкриминације са тим кривичним делима.

Уставни суд констатује да одлучујући о уставној жалби није надлежан да оцењује доказе изведене у судском поступку, нити да преиспитује правилност закључака редовних судова о појединим изведеним доказима, уколико из разлога наведених у уставној жалби и доказа уз њу, као и садржине оспорених

судских одлука не произлази да је суд произвољно ценио изведене доказе, на штету подносиоца уставне жалбе. Право је суда у кривичном поступку, да по слободном судијском уверењу, након спроведеног доказног поступка, оцени којим ће изведеним доказима поклонити поверење и које ће чињенице узети као доказане.

Међутим, на основу свега претходно изложеног Уставни суд сматра да оспорена пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 910/19 од 27. децембра 2019. године није заснована на уставноправно прихватљивој примени меродавног права, те имајући у виду да је, по оцени Уставног суда, подносилац уставне жалбе оспореном пресудом оглашен кривим за извршење кривичног дела које по својим битним обележјима није било, као такво, предвиђено законом у време предузимања инкриминисаних радњи, Уставни суд је оценио да образложење из оспорене другостепене пресуде – „предметне опојне дроге које су код окривљеног пронађене и од њега одузете, окривљени није неовлашћено држао ради сопствене потребе, а обзиром да јавни тужилац није доказао да је количина дроге коју је држао била намењена даљој продаји, то је другостепени суд (имајући у виду одредбе члана 5. Кривичног законика) нашао да из чињеничног описа радњи које су окривљеном стављене на терет утврђује да се у радњама окривљеног стичу сва битна законска обележја кривичног дела неовлашћено држање опојних дрога из члана 246а став 2. Кривичног законика“ представља арбитражу и произвољну примену материјалног права.

С обзиром на све напред изложено, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност у казненом праву, зајемчено одредбама члана 34. ст. 1. и 2. Устава, па је уставну жалбу усвојио, сагласно одредби члана 89. 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), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде права могу отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да Апелациони суд у Крагујевцу поново одлучи о жалби Вишег јавног тужилаштва изјављеној против пресуде Вишег суда у Ужицу К. 24/19 од 24. октобра 2019. године, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 32. став 1. Устава, имајући у виду да је Суд утврдио повреду права из члана 34. ст. 1. и 2. Устава и да је одредио отклањање штетних последица утврђене повреде права поништавањем оспорене пресуде и поновним одлучивањем другостепеног суда.

6. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Повреда права детета, из члана 64. став 3. Устава,  
у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа  
жртвама, из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити  
деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања  
(кривични поступак – споразум о признању)

Заштита права оштећене која је дете у кривичном поступку у вези са  
прихватањем споразума о признању кривичног дела закљученог између  
окривљеног и тужилаштва; околности од значаја за одређивање висине  
нематеријалне штете у овом случају

Оштећени имају право да у кривичном поступку истакну имовин-  
скоправни захтев у погледу материјалне или нематеријалне штете коју  
су претрпели извршењем кривичног дела, које право је подносиатељка  
уставне жалбе у конкретном случају и искористила. Оштећена лица која  
су истакла имовинскоправни захтев се могу позивати на повреду права на  
суђење у разумном року у кривичном поступку. У начелу, уставне жалбе  
оштећених, *ratione personae*, неспојиве су с повредом права на правично  
суђење из члана 32. став 1. Устава.

Међутим, у конкретном предмету постоје специфичне правне и чи-  
њеничне околности које отварају питање потенцијалне повреде пра-  
ва детета, зајемчених одредбама члана 64. став 3. Устава, и то посебно  
у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа  
жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце  
од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Зато се пред  
Уставним судом отворило питање да ли поступање јавног тужиоца, а  
потом и надлежног суда, у конкретном случају, и примена њихових иначе  
законитих, легитимних и уставноправно прихватљивих овлашћења и на-  
длежности да закључе, односно потврде споразум о признању кривичног  
дела, а без досуђења постављеног имовинскоправног захтева оштећене,  
представља адекватан вид тзв. ресторативног правосуђа/ресторативне  
правде, и да ли се тим поступањем оштећеној омогућује да јој окривљени  
накнади штету у једном судском поступку или се оштећена, која с обзиром  
на свој узраст мора имати појачан степен заштите у правном систему, а  
посебно у његовом кривичноправном сегменту, потенцијално додатно  
виктимизује. Такође, уставном жалбом се отвара и питање да ли је по-  
ступање органа поступка било у најбољем интересу тог детета и да ли је  
обезбедило одговарајући заштитнички приступ жртви – детету. Имајући  
у виду да је у конкретном случају реч о специфичној ситуацији у којој је  
оштећена дете и у којој је примењено овлашћење јавног тужиоца да за-  
кључи споразум о признању кривичног дела, односно надлежност суда  
да тако закључен споразум потврди, Уставни суд је наводе уставне жалбе  
првенствено и мериторно ценио кроз истакнуту повреду права детета из  
члана 64. став 3. Устава, и у вези са начелима најбољег интереса детета  
и заштитничког приступа жртвама, из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције

Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.

Приликом закључења конкретног споразума о признању кривичног дела направљен је пропуст од стране надлежног тужилаштва, јер се с окривљеним требало споразумети и о висини имовинскоправног захтева, ако не у траженом износу, онда у одговарајућем правичном износу. Имајући у виду околности конкретног случаја и статус и узраст оштећене, било би сврсисходно и елементарно правично да се окривљени обавезе и на отклањање штетне последице, односно на накнаду макар дела причињене нематеријалне штете оштећеној, посебно јер је поступајући тужилац имао најшире дискреционо право и слободу на конципирање свих елемената споразума о признању кривичног дела, а не само на основу чињеница прибављених саслушањем окривљеног у вези са одштетним захтевом.

Уставни суд је оценио да су пропусти поступајућег суда, у комбинацији са процесним пропустом надлежног тужилаштва, кумулативно довели до тога да се може сматрати да предметни кривични поступак није спроведен у најбољем интересу детета са заштитничким приступом жртви. Упућивање оштећене, детета, на нове и додатне судске поступке, као да се ради о било ком другом пунолетном оштећеном, у којима ће се дете потенцијално морати суочавати не само са траумама које је већ проживело, већ и са правноснажно осуђеним, ради расправљања о висини имовинскоправног захтева у целини, било је у директној супротности с наведеном обавезом из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, јер таква одлука не обезбеђује ни то да кривични поступак не отежа трауму коју је ово дете, извршењем кривичног дела над њом, сасвим природно, већ претрпело.

Како надлежни органи у конкретном случају нису пружили адекватну заштиту детету, односно поступање надлежних државних органа није било у најбољем интересу детета у смислу Конвенције уједињених нација о правима детета и Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета, Уставни суд је оценио да је подносиоцима уставне жалбе повређено право детета из члана 64. став 3. Устава, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. наведене Конвенције Савета Европе, те је усвојио уставну жалбу и одлучио да се правично задовољење подносиоцима уставне жалбе због повреде права оствари накнадом нематеријалне штете у износу који представља адекватну и правичну компензацију за повреду права коју је претрпела, истовремено имајући у виду да свака накнада нематеријалне штете представља само извесну сатисфакцију и никада не може у потпуности да замени повређено лично добро. Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Суд је ценио све околности од значаја за њено одређивање у конкретном случају, а посебно чињеницу да је подносиоцима била дете од 11, односно

12 година које је жртва три кривична дела обљуба над са дететом из члана 180. став 1. Кривичног законика, као и животни стандард у држави, саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеној пружа одговарајуће задовољење повреде права које је претрпела, те чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за љуска права.

У погледу осталих навода уставне жалбе којима се истичу повреде права из чл. 23, 25. и 36. Устава, Суд је констатовао да они у суштини изражавају незадовољство санкцијом изреченом окривљеном оспореном пресудом, односно потврђеним споразумом о признању кривичног дела, што нису уставноправно прихватљиви разлози за њено подношење, па је у том делу одбацио уставну жалбу.

У погледу захтева за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд указује на то да нема услова за одређивање тражене накнаде трошкова, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба малолетне А. Ј. и утврђује да су у поступку закључивања споразума о признању кривичног дела Кто. 9/21 – Ск. 31/21 од 18. октобра 2021. године и поступку Вишег суда у Јагодини, који је окончан доношењем пресуде Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године, подносиоци уставне жалбе повређена права детета из члана 64. став 3. Устава Републике Србије, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право малолетне А. Ј. на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра, у динарској противвредности обрачунатој по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

#### О б р а з л о ж е њ е

1. Малолетна А. Ј, чији је законски заступник отац Љ. Ј. из Параћина, поднела је Уставном суду, 21. децембра 2021. године, преко пуномоћника Д. С. И, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу против радњи чињења Вишег јавног тужилаштва у Јагодини у предмету Кто. 9/21 - Ск. 31/21 и радњи нечињења Вишег суда у Јагодини у предмету Спк. 32/21, односно против пресуде Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године, због повреде права на достојанство и слободан развој личности, права на неповредивост психичког и физичког интегритета, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права детета,

зајемчених одредбама члана 23. став 1, члана 25, члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 64. став 3. Устава Републике Србије.

Подноситељка уставне жалбе је истакла и повреду права из члана 3. и члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те чл. 1. и 3, члана 19. став 1. и чл. 34. и 39. Конвенције Уједињених нација о правима детета, чл. 18. и 28. Закона о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, члана 3. Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета, члана 152. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, члана 54. и члана 112. ст. 8. до 10. Кривичног законика и чл. 50, 252. и 314. Законика о кривичном поступку.

Како су права гарантована означеним одредбама међународних конвенција, суштински, садржана и у истакнутим правима зајемченим Уставом, то Уставни суд истицаће постојања њихове евентуалне повреде примарно цени у односу на одговарајуће одредбе Устава.

У уставној жалби, којом оштећена, овде подносиатељка, у суштини оспорава поступак закључења и потврђивања споразума о признању кривичног дела, односно судску одлуку о прихватању закљученог споразума о признању кривичног дела, између осталог, је наведено: да против оспорене пресуде оштећена нема могућност изјављивања ни редовног ни ванредног правног лека, те да, као оштећена у кривичном поступку, нема делотворно правно средство за заштиту својих права у том поступку; да суд није дао било какво образложење одлуке о имовинскоправном захтеву, осим цитирања споразума о признању кривичног дела, чиме је повређен аспект права на правично суђење које се огледа у обавези суда да образложи свој став; да су заменик Вишег јавног тужиоца у Јагодини и Виши суд у Јагодини оваквим поступањем директно повредили право оштећене као жртве на накнаду штете; да је упућивањем оштећене на парницу она изложена додатној виктимизацији; да је споразум о признању кривичног дела у супротности са свим наведеним одредбама међународних конвенција, нити представља заштиту жртве од секундарне виктимизације; да је поступајући јавни тужилац морао да има у виду и да цени поступање окривљеног, који је изјавио да није спреман да надокнади имовинскоправни захтев оштећене у траженом, али „очигледно ни у било ком другом износу“; да поступање заменика јавног тужиоца суд није санкционисао, већ је оправдао својом пресудом, чиме је и суд учинио исте повреде; да Виши суд у Јагодини и заменик вишег јавног тужиоца у Јагодини, као надлежни државни органи, нису испунили своје позитивноправне обавезе у процесном аспекту, односно да спроведу делотворан и правичан поступак, који би резултирао доношењем релевантне судске одлуке; да суд није био везан предложеним споразумом и могао је да одбије или врати на прецизирање споразум у вези са имовинскоправним захтевом и да је о томе Уставни суд већ заузео став у Одлуци Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године; да током поступка пред тужилаштом и судом, малолетној оштећеној није пружена психолошка потпора, нису предузете



мере од потенцијалног понављања случаја, ништа није предузето за опоравак и реинтеграцију жртве и враћање њеног самопоштовања и достојанства и потпуно је изостало поступање по обавези из члана 3. Конвенције Уједињених нација о правима детета; да је, упућивањем оштећене на парницу суд повредио члан 23. став 1, као и одредбе члана 25. став 1. Устава, јер није узео у обзир неповредивост психичког интегритета жртве; да суд није ценио као отежавајуће околности бројне чињенице у вези са окривљеним, нити однос окривљеног према жртви; да изречена казна није адекватна природи извршених кривичних дела и последицама које дела остављају на психичко и физичко здравље оштећене.

Подноситељка уставне жалбе је предложила да Уставни суд усвоји њену уставну жалбу, утврди да су својим нечињењем и пресудом Виши суд у Јагодини у предмету Спк. 32/21 и чињењем и споразумом Више јавно тужилаштво у Јагодини у предмету Кто. 9/21 - Ск. 31/21 повредили истакнута уставна и конвенцијска права, да поништи оспорену пресуду Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године, те да утврди право подносиоце на накнаду нематеријалне штете у износу од 8.000 евра, у динарској противвредности, као и право на накнаду трошкова на име састава уставне жалбе у износу од 45.000 динара.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку испитивања уставне жалбе, увидом у документацију приложену као доказ уз уставну жалбу, допис Вишег јавног тужилаштва у Јагодини Кто. 9/21 од 30. маја 2022. године и допис Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 26. јула 2022. године утврдио:

- да је решењем Вишег суда у Јагодини Кв. 45/21 од 11. маја 2021. године потврђена оптужница Вишег јавног тужилаштва у Јагодини Кто. 9/21 од 1. марта 2021. године, којом је двојици окривљених, односно окривљеном М.П и окривљеном С.Ј, стављено на терет извршење кривичних дела обљуба са дететом из члана 180. став 1. Кривичног законика.

- да је поднеском пуномоћника оштећене, овде подносиоце уставне жалбе, од 11. јуна 2021. године, између осталог, наведено да законски заступник малолетне оштећене сматра да у случају закључења споразума, мора бити увршћена и одлука о накнади штете по имовинскоправном захтеву, као и да исплата штете буде услов за закључење споразума, те је у истом поднеску истакнут имовинскоправни захтев ради накнаде нематеријалне штете у укупном износу од 3.000.000,00 динара;

- да су поднеском пуномоћника оштећене од 13. октобра 2021. године, додатно тражени и адвокатски трошкови у укупном износу од 52.500,00 динара;

- да је у службеној белешки Вишег јавног тужилаштва у Јагодини Ктo. 9/21 Ск. 31/21 од 18. октобра 2021. године, између осталог, констатовано: да су малолетне оштећене М.М. и А. Ј. (подносиатеља уставне жалбе), преко законских заступника, позване да истакну имовинскоправни захтев, након чега је законски заступник малолетне М.М. доставила писани поднесак од 23. јуна 2021. године у коме наводи да не жели да поднесе имовинскоправни захтев у име своје малолетне ћерке, док је пуномоћник законског заступника оштећене малолетне А. Ј, адвокат Д. С. И. из Новог Сада, поднеском од 11. јуна 2021. године, определила имовинскоправни захтев на име накнаде нематеријалне штете у укупном износу од 3.000.000,00 динара; да је бранилац окривљеног изјавио да окривљени није спреман да надокнади имовинскоправни захтев оштећене у износу од 3.000.000,00 динара, јер сматра да је износ на име нематеријалне штете, који се потражује, превисок, имајући у виду судску праксу у сличним случајевима, као и материјалне прилике окривљеног, који је незапослено лице, не поседује непокретну имовину, ради приватно фризерски посао и месечно зарађује 7.000,00 динара; да је, имајући у виду да одбрана оспорава износ на име накнаде нематеријалне штете, а како подаци кривичног поступка не пружају поуздан основ ни за потпуно ни за делимично пресуђење, постигнута сагласност да се малолетне оштећене упуте да имовинскоправни захтев остварују у парничном поступку;

- да се приликом првог покушаја закључења споразума, пуномоћник оштећене, овде пуномоћник подносиатеље уставне жалбе, жалила Вишем суду у Јагодини, на део споразума у коме нису били унети њени трошкови заступања, јер је Више јавно тужилаштво у Јагодини првобитно сматрало да о тим трошковима треба да одлучи суд, те је тај суд вратио споразум на допуну;

- да је оспореном пресудом Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године, коју је донео судија за претходни поступак Д.Ј, прихваћен споразум о признању кривичног дела Ктo. 9/21 – Ск. 31/21 од 18. октобра 2021. године, закључен између заменика Вишег јавног тужиоца у Јагодини и оптуженог С.Ј. по оптужници Вишег јавног тужиоца у Јагодини Ктo. 9/20 од 1. марта 2021. године и окривљени С.Ј, рођен 17. марта 2001. године, је оглашен кривим за извршење три кривична дела обљуба са дететом из члана 180. став 1. Кривичног законика, извршена у два наврата у току пролећних месеци 2019. године, затим крајем априла месеца 2020. године и у току ноћи између 30. априла и 2. маја 2020. године и изречена му је васпитна мера појачани надзор од стране органа старатељства која не може трајати краће од шест месеци, нити дуже од две године, те је обавезан окривљен да, између осталог, малолетној А. Ј. на име награде нужних издатака пуномоћника уплати износ од 52.500,00 динара, у року од 15 дана од дана правноснажности пресуде, под претњом принудног извршења, а оштећене, међу којима и овде подносиатеља уставне жалбе, су упућене на парницу за остварење имовинскоправног захтева;

- да је у допису Вишег јавног тужилаштва у Јагодини Ктo. 9/21 од 30. маја 2022. године, којим је Уставном суду достављен одговор тог органа поступка на наводе уставне жалбе, између осталог, наведено и да је, у конкретном случају, поступљено у потпуности на основу законске регулативе, да се посебно водило рачуна да се таквим поступањем не угрозе права ма ког лица и да би поступање супротно законској регулативи и релевантном чињеничном стању било озбиљно кршење права окривљеног С.Ј, као веома младе особе, која је у време извршења предметног кривичног дела и суђења за исто, тек ушла у пунолетство и у односу на кога је, од стране комисије вештака, извештачена емоционална зрелост на нивоу малолетног лица старости 17 година;

- да је у допису Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 26. јула 2022. године, којим је Уставном суду достављен одговор суда на наводе уставне жалбе, између осталог, наведено да је оспорена пресуда донета у складу са законским одредбама материјалног и процесног права, да је, имајући у виду садржину навода поднете уставне жалбе, председник суда судија Д.Ј. мишљења да су изнети жалбени наводи неосновани и да је изречена васпитна мера појачан надзор од стране органа старатељства у складу са одредбама члана 10, члана 11. став 1. тачка 2) и чл. 12, 17, 41. и 73. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, имајући у виду да је окривљени као млађе пунолетно лице (члан. 3. став 4. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица) извршио кривична дела која му се стављају на терет, те да су се стекли услови за примену Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, а да је, међутим, суд става да примена споразума о признању кривичног дела и изрицање васпитних мера млађим пунолетним лицима не мора бити нужно оправдана, у смислу сврсисходности изрицања истих, узевши у обзир врсту кривичног дела и чињеницу да је у питању оштећена дете, а с тим у вези поштовање права детета сходно конвенцијама и смерницама наведеним у уставној жалби;

- да је, након потврђивања предметног споразума о признању кривичног дела, кривични поступак настављен у односу на другог окривљеног М.П, у коме подносиоца уставне жалбе и даље има својство оштећене.

4. Одредбе Устава и међународних уговора које су од значаја за одлучивање у конкретном уставносудском предмету:

Одредбама члана 23. став 1. Устава утврђено је да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите.

У члану 25. Устава је утврђено да је физички и психички интегритет неповредив (члан 1.), као и да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка (члан 2.).

Одредбама члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама,

основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

У члану 36. Устава зајемчена је једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 1.), 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 2.).

Одредбама члана 64. став 3. Устава установљено је да су деца заштићена од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотређавања.

Одредбама Конвенције Уједињених нација о правима детета, ратификоване Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 4/96 и 2/97) прописано је: да је за сврхе ове конвенције, дете људско биће које није навршило 18 година живота, ако се на основу закона који се односи на дете, пунолетство не стиче раније (члан 1.); да су у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја интерес детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.); да државе чланице обезбеђују детету које је способно да формира своје сопствено мишљење право слободног изражавања тог мишљења о свим питањима која се тичу детета, а тим што се мишљењу детета посвећује дужна пажња у складу са годинама живота и зрелошћу детета (члан 12. став 1.); да се у ту сврху детету посебно даје прилика да буде саслушано у свим судским и административним поступцима који се односе на њега, било непосредно или преко заступника или одговарајућег органа, на начин који је у складу са процедуралним правилима националног закона (члан 12. став 2.); да државе чланице предузимају све одговарајуће законодавне, административне, социјалне и образовне мере ради заштите детета од свих облика физичког или менталног насиља, повреда или злоупотребе, занемаривања или немарног односа, малтретирања или експлоатације, укључујући и сексуалну злоупотребу, док је на бризи код родитеља, законитих старатеља или неког другог лица коме је поверена брига о детету (члан 19. став 1.); да такве заштитне мере треба да обухвате, по потреби, ефикасне поступке за установљавање социјалних програма за обезбеђење подршке неопходне детету и онима којима је поверена брига о детету, као и остале облике спречавања, утврђивања, пријављивања, прослеђивања, истраге, поступања и праћења случајева овде наведеног злостављања детета и, по потреби, обраћање суду (члан 19. став 2.); да државе чланице обезбеђују да ни једно дете не буде изложено мучењу или другим окрутним, нељудским или понижавајућим поступцима или казни, да се смртна казна и казна доживотног затвора, без могућности пуштања на слободу, не може изрећи за кривична дела која су учинила лица млађа од 18 година (члан 37. став 1. тачка а)).

Одредбама Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, ратификоване Законом о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 1/10) прописано је: да у смислу ове конвенције: да „Дете“ означава свако лице млађе од 18 година (члан 3. тачка а)); да „Сексуално искоришћавање“ и „сексуално злостављање деце“ обухватају понашање о коме се говори у члановима 18. до 23. ове конвенције; (члан 3. тачка б)); да „Жртва“ означава свако дете које је подвргнуто сексуалном искоришћавању или сексуалном злостављању (члан 3. тачка в)); да ће свака страна предузети неопходне законодавне или друге мере како би обезбедила да следећи видови намерног понашања буду криминализовани: а) бављење сексуалним активностима са дететом које, сходно одговарајућим одредбама унутрашњег права, није навршило правни узраст у коме су сексуалне активности допуштене; б) ступање у сексуалне активности са дететом када је притом: примењена принуда, сила или претња; или злоупотребљен признати положај поверења, ауторитета или утицаја над дететом, укључујући ту и положај у породици; или злоупотребљена посебно осетљива ситуација у којој се дете налази, његов рањиви положај, првенствено због менталног или физичког хендикепа или зависности (члан 18. став 1. тачка а) и тачка б) алинеје од прве до треће); да ће у смислу става 1. овог члана, свака страна одредити старосни узраст испод кога је забрањено бављење сексуалним активностима са дететом (члан 18. став 2.); да одредбе члана 18. став 1.а) немају за циљ уређивање сексуалних активности међу малолетницима које се одвијају уз обострани пристанак (члан 18. став 3.); да ће свака страна предузети све неопходне законодавне или друге мере како би обезбедила да следеће околности, у мери у којој већ не чине саставне елементе бића кривичног дела могу, у складу са релевантним одредбама унутрашњег права, бити узете у обзир као отежавајуће околности приликом одређивања санкција за кривична дела установљена у складу са овом конвенцијом: а) Кривично дело је нанело озбиљну штету физичком или менталном здрављу жртве; б) Кривичном делу су претходили акти мучења или тешког насиља или је кривично дело било пропраћено таквим актима; в) Кривично дело је почињено над посебно рањивом жртвом; г) Кривично дело је починио члан породице, лице које живи у заједници са дететом или лице које је злоупотребило свој ауторитет; д) Кривично дело је починило неколико људи који су деловали заједнички; ђ) Кривично дело је почињено у оквиру криминалне организације; е) Починилац је већ раније био осуђиван за кривична дела истоветне природе (члан 28. тач. а) до е)); да ће свака страна предузети све неопходне законодавне или друге мере да би обезбедила да истрага и кривични поступак буду спроведени у најбољем интересу детета и уз поштовање његових права, као и да ће свака страна усвојити заштитнички приступ жртвама, обезбеђујући да истраге и кривични поступак не отежају трауму коју је дете већ претрпело, као и да кривичноправном одговору следи помоћ, тамо где је то потребно (члан 30. ст. 1. и 2.); да ће свака страна предузети све неопходне законодавне или друге

мере како би заштитила права и интересе жртава, укључујући ту њихове посебне потребе у својству сведока, у свим фазама истражног и кривичног поступка, а посебно тако што ће: ... г) пружити жртвама одговарајуће службе подршке како би њихова права и интереси били на одговарајући начин предочени и узети у обзир; ... ђ) обезбедити сигурност жртава, као и сигурност њихових породица и сведока који сведоче у њихову корист, како би били заштићени од застрашивања, одмазде и поновне виктимизације; е) обезбедити да се избегне контакт између жртава и починилаца на суду или у просторијама полиције, сем уколико надлежни органи не утврде да је то у најбољем интересу детета или када је такав контакт неопходан ради истраге или кривичног поступка (члан 31. став 1. тач. г), ђ) и е)).

Смерницама Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета прописано је: да је у смислу ових смерница о правосуђу по мери детета, дете – свако лице млађе од 18 година (II Дефиниције став 1. тачка а); да „правосуђе по мери детета означава правосудне системе који јемче поштовање и делотворно спровођење свих права детета на највишем могућем нивоу, водећи рачуна о начелима и посвећујући дужну пажњу нивоу зрелости и разумевања детета и околностима самог предмета. То је пре свега правосуђе које је доступно, примерено узрасту, брзо, марљиво, прилагодено потребама и правима детета и усредсређено на те потребе и права, уз поштовање права детета, укључујући право на исправан поступак, право да учествује у поступку и да разуме поступак, на поштовање приватног и породичног живота и на интегритет и достојанство“ (II Дефиниције став 1. тачка б); да „судије треба да поштују право деце да се њихова мишљења чују у свим питањима која се тичу њих самих или барем да се чују онда када се сматра да имају довољан ниво разумевања питања о којима је реч. Средства која се у те сврхе корист треба прилагодити нивоу разумевања детета и његовој способности комуникације и притом треба узети у обзир све околности предмета. Децу треба консултовати на начин на који она желе да се њихово мишљење чује“ (члан 3. тачка 44.); да „треба придати одговарајућу тежину ставовима и мишљењима детета у складу са његовим узрастом и зрелашћу“ (члан 3. тачка 45.); да је право да се чује глас детета право, а не дужност детета (члан 3. тачка 46.); да „дете не може бити спречено да се његов глас чује искључиво на основу његовог узраста. Кад год дете покрене иницијативу да се његов глас чује у предмету који га се непосредно тиче, судија не би требало, сем уколико је то у најбољем интересу детета, да одбије да саслуша дете, већ треба да чује његове ставове у мишљењима о питањима која га се у датом предмету тичу“ (члан 3. тачка 47.).

Одредбама Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21-Одлука УС и 62/21-Одлука УС) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је: да је оштећени лице чије је лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено, а да је заступник оштећеног законски заступник и пуномоћник оштећеног, оштећеног као тужиоца и приватног тужиоца (члан 2. став 1. тач. 11) и 12)); да је јавни тужилац дужан да предузме кривично гоњење

када постоје основи сумње да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности (члан 6. став 1.); да је основно право и основна дужност јавног тужиоца гоњење учинилаца кривичних дела (члан 43. став 1.); да је за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац надлежан да закључи споразум о признању кривичног дела и споразум о сведочењу (члан 43. став 2. тачка 4)); да оштећени има право да поднесе предлог и доказе за остваривање имовинскоправног захтева и да предложи привремене мере за његово обезбеђење (члан 50. став 1. тачка 1)); да је, ако је оштећени малолетник или лице које је потпуно лишено пословне способности, његов законски заступник овлашћен да даје све изјаве и да предузима све радње на које је по овом законнику овлашћен оштећени, као и да законски заступник може своја права да врши преко пуномоћника (члан 56.); да ће се имовинскоправни захтев који је настао услед извршења кривичног дела или противправног дела које је у закону одређено као кривично дело, расправити на предлог овлашћених лица у кривичном поступку, ако се тиме не би знатно одуговлачио овај поступак (члан 252. став 1.); да имовинскоправни захтев у поступку може поднети лице које је овлашћено да такав захтев остварује у парничном поступку (члан 253. став 1.); да ће орган поступка саслушати окривљеног о чињеницама у вези са имовинскоправним захтевом и провериће околности које су од важности за његово утврђивање, као и да је орган поступка дужан да прикупи доказе за одлучивање о захтеву и пре него што је он поднет, а ако би се прикупљањем доказа и провером околности о имовинскоправном захтеву знатно одуговлачио поступак, орган поступка ће се ограничити на прикупљање оних података чије утврђивање касније не би било могућно или би било знатно отежано (члан 256.); да ће, у пресуди којом окривљеног оглашава кривим или решењу о изрицању мере безбедности обавезног психијатријског лечења, суд овлашћеном лицу досудити имовинскоправни захтев у целини или делимично, а за вишак упутити на парнични поступак, те да ће, ако подаци кривичног поступка не пружају поуздан основ ни за потпуно ни за делимично пресуђење, суд овлашћено лице упутити да имовинскоправни захтев у целини може да остварује у парничном поступку (члан 258. став 4.); да споразум о признању кривичног дела јавни тужилац и окривљени могу закључити од доношења наредбе о спровођењу истраге па до завршетка главног претреса (члан 313. став 1.); да споразум о признању кривичног дела сачињен у писаном облику јавни тужилац подноси до потврђивања оптужнице - судији за претходни поступак, а након потврђивања оптужнице - председнику већа (члан 313. став 3.); да ако је споразум о признању кривичног дела закључен пре подизања оптужнице, јавни тужилац ће заједно са споразумом доставити суду и оптужницу која чини саставни део овог споразума и да се на оптужницу из става 4. овог члана не примењују одредбе о испитивању оптужнице (чл. 337. до 341.) (члан 313. ст. 4. и 5.); да, ако овлашћено лице (члан 253. став 1.) није поставило имовинскоправни захтев јавни тужилац ће га пре закључења споразума позвати да поднесе захтев (члан 313. став 6.); да споразум о признању

кривичног дела садржи: 1) опис кривичног дела које је предмет оптужбе; 2) признање окривљеног да је учинио кривично дело из тачке 1. овог става; 3) споразум о врсти, мери или распону казне или друге кривичне санкције; 4) споразум о трошковима кривичног поступка, о одузимању имовинске користи прибављене кривичним делом и о имовинскоправном захтеву, уколико је поднет; 5) изјаву о одрицању странака и браниоца од права на жалбу против одлуке којом је суд у потпуности прихватио споразум, осим у случају из члана 319. став 3. овог законика; 6) потпис странака и браниоца (члан 314. став 1. тач. 1) до 6)); да, поред података из става 1. овог члана, споразум о признању кривичног дела може садржати: 1) изјаву јавног тужиоца о одустајању од кривичног гоњења за кривична дела која нису обухваћена споразумом о признању кривичног дела; 2) изјаву окривљеног о прихватању обавезе из члана 283. став 1. овог законика, под условом да природа обавезе омогућава да се започне са њеним извршењем пре подношења споразума суду; 3) споразум у погледу имовине проистекле из кривичног дела која ће бити одузета од окривљеног (члан 314. став 2. тач. 1) до 3)); да о споразуму о признању кривичног дела одлучује судија за претходни поступак, а ако је споразум поднет суду након потврђивања оптужнице - председник већа, да се одлука о споразуму о признању кривичног дела доноси на рочишту на које се позивају јавни тужилац, окривљени и његов бранилац, као и да се рочиште из става 2. овог члана држи без присуства јавности (члан 315.); да ће суд решењем одбацити споразум о признању кривичног дела ако: 1) споразум не садржи податке предвиђене чланом 314. став 1. овог законика; 2) на рочиште није дошао окривљени који је уредно позван, а који није оправдао изостанак (члан 316. тач. 1) и 2)); да ће суд пресудом прихватити споразум о признању кривичног дела и огласити окривљеног кривим ако утврди: 1) да је окривљени свесно и добровољно признао кривично дело, односно кривична дела која су предмет оптужбе; 2) да је окривљени свестан свих последица закљученог споразума, а посебно да се одриче права на суђење и да прихвата ограничење права на улагање жалбе (члан 319. став 3.) против одлуке суда донесене на основу споразума; 3) да постоје и други докази који нису у супротности са признањем окривљеног да је учинио кривично дело; 4) да је казна или друга кривична санкција, односно друга мера у погледу које су јавни тужилац и окривљени закључили споразум предложена у складу са кривичним или другим законом (члан 317. став 1. тач. 1) до 4)); да ће суд решењем одбити споразум о признању кривичног дела ако утврди: 1) да постоје разлози из члана 338. став 1. овог законика; 2) да није испуњен један или више услова из члана 317. став 1. овог законика (члан 318. став 1. тач. 1) и 2)); да се одлука суда о споразуму о признању кривичног дела доставља јавном тужиоцу, окривљеном и његовом браниоцу, да против решења којим се споразум о признању кривичног дела одбацује (члан 316.) или одбија (члан 318.), жалба није дозвољена, као и да против пресуде којом је прихваћен споразум о признању кривичног дела (члан 317.) лица из става 1. овог члана могу у року од осам дана од дана достављања пресуде изјавити жалбу због постојања разлога из члана 338.



став 1. овог законика или ако се пресуда не односи на предмет споразума (члан 314.) (члан 319.).

Одредбама Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05) прописано је: да се одредбе овог закона примењују се и на пунолетна лица кад им се суди за кривична дела која су учинила као малолетници, а испуњени су услови које предвиђа овај закон, као и на лица која су кривично дело учинила као млађи пунолетници (члан 1. став 2.); да је млађе пунолетно лице лице које је у време извршења кривичног дела навршило осамнаест, а у време суђења није навршило двадесет једну годину и испуњава остале услове из члана 41. овог закона (члан 3. став 4.); да, учиниоцу који је као пунолетан извршио кривично дело, а у време суђења није навршио двадесет једну годину, суд може изрећи било коју меру посебних обавеза, меру појачаног надзора од стране органа старатељства или меру упућивања у васпитно-поправни дом ако се, с обзиром на обележја његове личности и околности под којима је дело учинио, може очекивати да ће се овим васпитним мерама постићи сврха која би се остварила изрицањем казне (члан 41. став 2.); да веће, којим председава судија који је стекао посебна знања из области права детета и кривичноправне заштите малолетних лица, суди пунолетним учиниоцима следећих кривичних дела прописаних Кривичним закоником, ако је оштећени у кривичном поступку малолетно лице – Обљуба са дететом (члан 180) (члан 150. став 1. алинеја седма); да се кривични поступак против окривљених за кривична дела из члана 150. овог закона спроводи према одредбама Законика о кривичном поступку (члан 151. став 2.); да, кад воде поступак за кривична дела учињена на штету малолетних лица, јавни тужилац, истражни судија и судије у већу ће се односити према оштећеном водећи рачуна о његовом узрасту, својствима личности, образовању и приликама у којима живи, посебно настојећи да се избегну могуће штетне последице поступка по његову личност и развој и да ће се саслушање малолетних лица обавити уз помоћ психолога, педагога или другог стручног лица (члан 152. став 1.); да се у погледу надлежности и састава суда који суди пунолетним учиниоцима кривичних дела на штету малолетних лица, сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако нису у супротности са одредбама овог закона (члан 156.); да је кривични поступак за кривична дела из члана 150. овог закона хитан (члан 157.).

Одредбама Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05-испр, 107/05-испр, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19) прописано је: да се дететом сматра лице које није навршило 14 година, да се малолетником сматра лице које је навршило 14 година, а није навршило 18 година, те да се малолетним лицем сматра лице које није навршило 18 година (члан 112. ст. 8. до 10.); да ће се, ко изврши обљубу или са њом изједначен чин са дететом, казнити затвором од пет до дванаест година, као и да се неће казнити за дело из става 1. овог члана учинилац, ако између њега и детета не постоји значајнија разлика у њиховој душевној и телесној зрелости (члан 180. ст. 1. и 4.).

5. Подносиатељка уставне жалбе се обраћа Уставном суду као оштећена у кривичном поступку који је, у односу на окривљеног С.Ј. окончан оспореном пресудом Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године, истичући да су јој у том поступку, радњама чињења и нечињења (закључење и потврђивање споразума о признању кривичног дела) Вишег јавног тужилаштва у Јагодини и Вишег суда у Јагодини повређена права на достојанство и слободан развој личности, на неповредивост психичког и физичког интегритета, на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство, као и права детета, зајемчена одредбама члана 23. став 1, члана 25, члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 64. став 3. Устава, као и одређена права зајемчена Конвенцијом Уједињених нација о правима детета, Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања и Смерницама Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета. Уставни суд констатује, крећући се у оквиру навода уставне жалбе, да се подносиатељка овом суду обраћа незадовољна, првенствено, због тога што оспореном пресудом, којом је прихваћен споразум о признању кривичног дела закључен између окривљеног С.Ј. у том кривичном поступку и надлежног тужилаштва, њој није истовремено и досуђен истакнути имовинскоправни захтев ради накнаде нематеријалне штете у пуном укупном износу од 3.000.000,00 динара, него је, уместо тога, упућена на парницу за остваривање таквог имовинскоправног захтева, заснивајући своје тврдње о повредама бројних права, у суштини четири уставна права и два конвенцијска начела: права на неповредивост психичког и физичког интегритета, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права детета, као и начела најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама. Додатно, подносиатељка уставне жалбе исказује и незадовољство санкцијом изреченом окривљеном, као млађем пунолетном лицу, оспореном пресудом, односно потврђеним споразумом о признању кривичног дела.

С тим у вези и најпре, у односу на истакнуту повреду права на правично суђење, Уставни суд и у овом предмету указује на свој заузети став да се, полазећи од Уставом утврђене садржине права на правично суђење, које обухвата и гаранције права на суђење у разумном року, ово право у кривичном поступку јемчи пре свега окривљеном лицу, пошто се у том поступку одлучује о основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, односно о оптужбама које се неком лицу стављају на терет, а не оштећеним лицима у том поступку. Уставни суд указује на то да оштећена лица немају ни Уставом, ни законом зајемчено право да ће треће лице, против кога се евентуално води кривични поступак и које је окривљено, бити и осуђено, односно да ће му бити изречена одређена кривична санкција. Стога се оштећени не могу позивати на повреду права на правично суђење у кривичном поступку, јер то уставно право не конституише права тих лица на позитиван исход тог поступка, односно на осуђујући исход са врстом и мером санкције против окривљеног које оштећени сматра адекватним.

Уставни суд указује и на то да оштећени, свакако, имају право да у кривичном поступку истакну имовинскоправни захтев у погледу материјалне

или нематеријалне штете коју су претрпели извршењем кривичног дела, које право је подносиатеља уставне жалбе у конкретном случају и искористила. Оштећена лица која су истакла имовинскоправни захтев се могу позивати на повреду права на суђење у разумном року у кривичном поступку, што подносиатеља уставне жалбе у конкретном случају посебно не чини.

Уставни суд констатује да је расправљање имовинскоправног захтева, неспорно, посебна врста поступка у оквиру кривичног поступка, с циљем ефикасног остваривања права лица које је претрпело одређен облик штете извршеним кривичним делом и да то није примарни задатак органа кривичног поступка. Правна природа имовинскоправног захтева је уствари примарно грађанског карактера, али се он може остварити у кривичном или парничном поступку и штавише, вођење кривичног поступка чак и не представља услов *sine qua non* за остварење имовинскоправног захтева у парничном поступку. Начелно посматрано, нема ограничења да се у случају проузроковања штете кривичним делом оствари потпуна накнада штете у парничном поступку по принципима грађанске одговорности, која је шира од кривичне, нити има ограничења да, у одсуству кривичне пресуде о кривичној одговорности, ту одговорност утврђује суд у парничном поступку. Законодавац је, у циљу потпуније заштите оштећених лица, прописао и привилеговане рокове за остваривање имовинскоправног захтева у парничном поступку, па тако у случају када је штета проузрокована кривичним делом, захтев за накнаду штете према одговорном лицу застарева кад истекне време одређено за застарелост кривичног гоњења (члан 377. став 1. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93 и „Службени гласник РС“, број 18/20).

С обзиром на изнето, Уставни суд налази да су, у начелу, уставне жалбе оштећених, *ratione personae*, неспојиве с повредом права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Међутим, Уставни суд указује и на то да у конкретном уставносудском предмету постоје специфичне правне и чињеничне околности које отварају питање потенцијалне повреде права детета, зајемчених одредбама члана 64. став 3. Устава и то посебно у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Наиме, неспорно је да је за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац овлашћен да закључи, између осталих, и споразум о признању кривичног дела, у складу с одредбама члана 43. став 2. тачка 4) ЗКП. Примена овог овлашћења јавног тужиоца, иако је уставноправно начелно прихватљива, а криминолошки неспорно оправдана, не мора бити оправдана у сваком конкретном случају, а нарочито када се ради о појединим категоријама оштећених лица, као нпр. детету, које по дефиницији, у суштинском смислу, спада у тзв. посебно рањиве жртве кривичног дела, а у правном смислу, као и у складу са чланом 64. Устава, ужива појачану правну заштиту. Пред Уставним судом се, стога, отворило питање да ли поступање јавног тужиоца, а потом и надлежног суда, у конкретном случају, и примена

њихових иначе законитих, легитимних и уставноправно прихватљивих овлашћења и надлежности да закључе, односно потврде споразум о признању кривичног дела, али без досуђења постављеног имовинскоправног захтева оштећене у опредељеној укупној или делимичној висини, представља адекватан вид тзв. ресторативног правосуђа/ресторативне правде, и да ли се тим поступањем оштећеној омогућује да јој окривљени накнади штету у једном судском поступку или се, пак, оштећена, која с обзиром на свој узраст мора имати појачан степен заштите у правном систему уопште, а посебно у његовом кривичноправном сегменту, у складу са релевантним уставним правилима и међународним обавезама које је Република Србија преузела, потенцијално додатно виктимизује. Додатно, уставном жалбом се отвара и питање да ли је поступање органа поступка у конкретном случају било у најбољем интересу тог детета и да ли је обезбедило одговарајући заштитнички приступ жртви – детету.

Имајући у виду да је у конкретном случају реч о специфичној ситуацији у којој је оштећена дете и у којој је примењено овлашћење јавног тужиоца да закључи споразум о признању кривичног дела, односно надлежност суда да тако закључен споразум потврди, Уставни суд је наводе уставне жалбе првенствено и мериторно ценио кроз истакнуту повреду права детета из члана 64. став 3. Устава, ценећи те тврдње и у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама, из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.

Уставни суд, у складу са критеријумима већ успостављеним у својој Одлуци Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године, на коју и подносиатеља указује у својој уставној жалби, приликом оцене да ли је дошло до повреде наведених права и начела, и у овом предмету сматра да би најпре требало дати одговор на следећа уставноправна питања: 1. да ли је у конкретном случају реч о детету у смислу Конвенције Уједињених нација о правима детета и Устава; 2. да ли дете има својство оштећеног, односно жртве психичког, физичког, економског или неког другог искоришћавања или злоупотребавања; 3. да ли су надлежни органи пружили адекватну заштиту детету, односно да ли је поступање надлежних државних органа било у најбољем интересу детета и да ли су обезбедили одговарајући заштитнички приступ детету, у смислу Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и Конвенције уједињених нација о правима детета и Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета.

Прво, Уставни суд констатује да је одредбом члана 1. Конвенције Уједињених нација о правима детета прописано да је, за сврхе ове конвенције, дете људско биће које није навршило 18 година живота, ако се на основу закона који се односи на дете пунолетство не стиче раније, као и да је чланом II Дефиниције из Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета прописано да је дете свако лице млађе од 18 година. Истоветна дефиниција детета садржана је и у члану 3. тачка а) Конвенције

Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Устав не садржи дефиницију детета, али имајући у виду напред наведено, те члан 37. Устава, може се закључити да је и у смислу националног уставног система имплицитно утврђено да је дете свако људско биће млађе од 18 година. Такође, одредбом члана 112. став 8. Кривичног законика изричито је прописано да се дететом сматра лице које није навршило 14 година.

Дакле, неспорно је да је подносиатеља уставне жалбе, која је рођена 25. јануара 2008. године, у релевантно време била дете у смислу члана 37. и члана 64. став 3. Устава, као и у смислу члана 1. Конвенције Уједињених нација о правима детета, члана II Дефиниције из Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета и члана 3. тачка а) Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, те члана 112. став 8. Кривичног законика.

Друго, Уставни суд констатује да је подносиатеља уставне жалбе неспорно имала својство оштећене у предмету Вишег јавног тужилаштва у Јагодини Ктo. 9/21 Ск. 31/21, односно у предмету Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21, с обзиром на то да је оспореном пресудом Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године, којом је прихваћен споразум о признању кривичног дела Ктo. 9/21 – Ск. 31/21 од 18. октобра 2021. године, окривљени С.Ј. оглашен кривим за извршење три кривична дела обљуба са дететом из члана 180. став 1. Кривичног законика, извршена према малолетној А. Ј, овде подносиатељки уставне жалбе, која је упућена на парницу за остваривање имовинскоправног захтева. Стога, Уставни суд констатује да је подносиатеља уставне жалбе била пасивни субјект, односно жртва кривичног дела обљуба са дететом из члана 180. став 1. Кривичног законика.

Треће, из Конвенције Уједињених нација о правима детета произлази да је у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја интерес детета, без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. став 1.).

Додатно, из Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања произлазе и посебне обавезе сваке стране да, између осталог, предузме све неопходне законодавне или друге мере да би обезбедила да истрага и кривични поступак буду спроведени у најбољем интересу детета и уз поштовање његових права, као и да ће свака страна усвојити заштитнички приступ жртвама, обезбеђујући да истраге и кривични поступак не отежају трауму коју је дете већ претрпело, као и да кривичноправном одговору следи помоћ, тамо где је то потребно (члан 30. ст. 1. и 2.).

Из наведеног неспорно произлази да сви државни органи који поступају у оваквим ситуацијама, тј. и надлежно тужилаштво и поступајући суд, морају имати у виду најбољи интерес детета и пружити заштитнички приступ детету. Пред Уставни суд се уставном жалбом као спорно поставило питање да ли су органи конкретног поступка заиста и имали у виду најбољи интерес детета и да ли су том детету пружили заштитнички приступ у конкретном кривичном поступку.

Уставни суд понавља да је примена института споразума о признању кривичног дела из чл. 313. до 319. ЗКП и овлашћење јавног тужиоца да закључи тај споразум, легитимна могућност којом располаже јавни тужилац, која је начелно уставноправно прихватљива и наглашава да се Уставни суд не може упуштати у оцену да ли је требало или није требало применити наведени институт, ако су за то били испуњени сви услови прописани ЗКП, а надлежно тужилаштво је одлучило да наведени институт и примени. Уставни суд, штавише, налази да је, за разлику од примене института одлагања кривичног гоњења („начело опортунитета“), о чему се Суд већ изјаснио у референтној Одлуци Уж-9956/2016 од 29. децембра 2020. године, примена института споразума о признању кривичног дела још и више у складу с интересима лица оштећеног кривичним делом. У конкретном случају, Уставни суд је имао у виду и околност узраста окривљеног С.Ј, рођеног 17. марта 2001. године, дакле у релевантном периоду млађег пунолетног лица, те с тим у вези истиче да би у оваквим случајевима органи поступка увек морали имати у виду и обавезе Републике Србије, предвиђене одређеним међународноправним актима, на посебан приступ према окривљенима који спадају у категорију млађих пунолетних лица, која се само изузетно кажњавају. Једна од тих обавеза је садржана и у тзв. „Европским правилима“, тј. правилима садржаним у Препоруци СМ/Рес (2008)11 (усвојена од стране Комитета министара Савета Европе 5. новембра 2008. године), према којима се, између осталог, „онда када је то примерено, млађи пунолетни учиниоци сматрају малолетницима и са њима се поступа на одговарајући начин“, што, поред осталог, подразумева „деловање начела минималне интервенције, широку примену тзв. диверзивних модела и сл.“, а што је свакако морао имати и очигледно имао у виду и јавни тужилац приликом свог поступања у конкретном кривичном предмету, посебно с обзиром на то да је, у односу на окривљеног С.Ј, од стране комисије вештака, вештачена емоционална зрелост на нивоу малолетног лица старости 17 година. Закључење и потврђивање споразума о признању кривичног дела у конкретном случају је имало и додатни значај, јер би могло значајно растеретити и учинити ефикаснијим наставак кривичног поступка против другог окривљеног М.П, пунолетне особе која поседује добру животну зрелост, у погледу доказивања извршења кривичног дела и према подносиоцима уставне жалбе, која и даље има својство оштећене и тиме умањити њену даљу могућу виктимизацију у наставку тог кривичног поступка.

Међутим, Уставни суд сматра да је надлежни тужилац, у ситуацији када је понудио закључење споразума о признању кривичног дела окривљеном, млађем пунолетном лицу, а при томе је знао да је могућа жртва кривичног дела било дете, које је јасно и недвосмислено истакло опредељен имовинскоправни захтев, требало да поступи у складу и са овлашћењима из члана 256. ЗКП, те, као орган поступка, не само да саслуша окривљеног о чињеницама у вези са имовинскоправним захтевом, већ и да сам провери околности које су од важности за његово утврђивање, а све а имајући у виду прокламовано начело најбољег интереса детета из Конвенције Уједињених

нација о правима детета, Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета и Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. По оцени Уставног суда, несумњиво најбољи интерес детета у датим и специфичним околностима конкретног случаја био је да се о свим питањима и захтевима произашлим из кривичних дела извршеним од тог окривљеног, а нарочито обештећењу подносиоце, одлучи у једном, што је могуће ефикаснијем и краћем текућем правном поступку, који је и иначе законом одређен као хитан, уз минималну виктимизацију жртве, чиме би се истовремено обезбедио и заштитнички приступ овој оштећеној, као нарочито осетљивој категорији жртве.

Имајући у виду претходно изнето, Уставни суд сматра да је приликом закључења конкретног споразума о признању кривичног дела направљен пропуст од стране надлежног тужилаштва, јер се с окривљеним требало споразумети и о висини имовинскоправног захтева, ако не у траженом износу, онда у одговарајућем правичном износу. Имајући у виду околности конкретног случаја и статус и узраст оштећене, било би сврсисходно и елементарно правично да се окривљени обавезе и на отклањање штетне последице, односно на накнаду макар дела причињене нематеријалне штете оштећеној. Такође, Уставни суд нарочито напомиње да је поступајући тужилац у формалном смислу имао најшире могуће дискреционо право и слободу на конципирање свих елемената споразума о признању кривичног дела, те да није био везан чињеницама прибављеним искључиво саслушањем окривљеног у вези са имовинскоправним захтевом.

Стога је, према оцени Уставног суда, у конкретном кривичном поступку, иницијално направљен одређени процесни пропуст Вишег јавног тужилаштва у Јагодини што није сам, као орган поступка, додатно испитао околности које су од важности за утврђивање поднетог и одређеног имовинскоправног захтева. Такође, Уставни суд налази да Више јавно тужилаштво у Јагодини није обезбедило ни да споразум о признању кривичног дела садржи свеобухватан споразум о висини имовинскоправног захтева, што је свакако и обавезни елемент тог института у складу са чланом 314. став 1. тачка 4) ЗКП, којим споразумом би био усвојен захтев за накнаду нематеријалне штете коју је оштећена истакла, макар и делимично, ако већ није било довољно поузданих основа за потпуно обештећење. Уставни суд уочава да је Више јавно тужилаштво у Јагодини накнадно обезбедило, и поред првобитног пропуста, да споразум о признању кривичног дела садржи прецизан споразум о трошковима кривичног поступка, те је истоветан третман требало указати и истакнутом имовинскоправном захтеву, који је од непосреднијег и већег значаја за оштећену од трошкова поступка, који по правилу „припадају“ њеном пуномоћнику.

Међутим, на процесни пропуст Вишег јавног тужилаштва у Јагодини надовезује се поступање Вишег суда у Јагодини који је оспореном пресудом Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године такав споразум и прихватио. Наиме, Виши суд у Јагодини је, такође, био обавезан да, одлучујући о споразуму о признању кривичног дела Кт. 9/21 – Ск. 31/21 од 18. октобра 2021. године,

закљученом између заменика Вишег јавног тужиоца у Јагодини и оптуженог С.Ј. по оптужници Вишег јавног тужиоца у Јагодини Ктo. 9/20 од 1. марта 2021. године, доврши кривични поступак у најбољем интересу детета и да пружи заштитнички приступ жртви, који би обезбедио да кривични поступак не отежа трауму коју је дете веома вероватно већ претрпело.

Не улазећи посебно у то што је оспорену пресуду Вишег суда у Јагодини Спк. 32/21 од 9. новембра 2021. године донео судија за претходни поступак Д.Ј, као судија појединац, иако је јавни тужилац предлог споразума поднео након потврђивања оптужнице, и то у поступку у коме се судило пунолетним учиниоцима кривичног дела обљуба са дететом у коме је оштећени малолетно лице, Уставни суд констатује да је том пресудом прихваћен споразум о признању кривичног дела и поред тога што би могло да се постави претходно питање да ли је тај споразум садржао свеобухватан споразум о висини имовинскоправног захтева, што је обавезни елемент тог института у складу са чланом 314. став 1. тачка 4) ЗКП. С тим у вези, Уставни суд указује на то да је Виши суд у Јагодини имао могућност да и у тој фази испитивања поднетог споразума о признању кривичног дела, у складу с одредбом члана 316. тачка 1) ЗКП, решењем одбаци споразум о признању кривичног дела, уколико не садржи све податке предвиђене чланом 314. став 1. тачка 4) тог законика.

Међутим, чак и ако би могло да се прихвати да предметни споразум о признању кривичног дела није садржински мањкав и да није било основа за његово одбацивање, Уставни суд налази да поступајући судија за претходни поступак Вишег суда у Јагодини, као судија појединац, није у довољној мери размотрио испуњеност једног од кључних услова за прихватање споразума о признању кривичног дела, и то услова из члана 317. став 1. тачка 4) ЗКП, односно да није испитао да ли је друга мера у погледу које су јавни тужилац и окривљени закључили споразум предложена у складу са кривичним или другим законом, при чему се под другом мером имају сматрати свакако и остали могући елементи споразума о признању кривичног дела, а првенствено споразум о имовинскоправном захтеву. Према оцени Уставног суда, с обзиром на специфичан статус и својства оштећене у предметном кривичном поступку и њену посебну и појачану националну законску и интернационалну конвенцијску правну заштиту, било је неопходно да, пре потврђивања споразума о признању кривичног дела, судија за претходни поступак Вишег суда у Јагодини изврши подробнију оцену да ли је друга мера у погледу које су јавни тужилац и окривљени закључили споразум, односно у конкретном случају споразум о имовинскоправном захтеву, предложена у складу са кривичним или другим законом. У том смислу, поступајући судија је могао да врши оцену формалне испуњености поднетог споразума о признању кривичног дела не само са кривичним законодавством, већ и са Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета и Законом о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, које конвенције су тим законима постале део унутрашњег правног поретка. Штавише,



поступајући судија је морао да изврши и супстанцијалну оцену споразума у делу имовинскоправног захтева у светлу најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртви, као водећих начела у оваквим поступцима. Тек након тих и таквих оцена, суд би требало да буде у могућности да одлучи да ли поднети споразум испуњава све услове и да буде прихваћен пресудом у складу са одредбама члана 317. став 1. ЗКП или, пак, уколико евентуално није испуњен неки од услова из те одредбе, да буде одбијен решењем, у складу с одредбама члана 318. став 1. ЗКП. Уставни суд је, стога, оценио да је Виши суд у Јагодини пропустио да у оспореној пресуди изврши како оцену формалне усклађености споразума о имовинскоправном захтеву, као друге мере у погледу које су јавни тужилац и окривљени закључили споразум о признању кривичног дела, са законима о ратификацији, односно са Конвенцијом Уједињених нација о правима детета и Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као другим релевантним законима, тако и оцену суштинске усклађености тог споразума са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртви.

С тим у вези, Уставни суд наглашава значај улоге суда у прихватању споразума о признању кривичног дела, које се никада не врши по аутоматизму. Улога суда у овом процесу јесте да споразум детаљно проучи и увери се да је, са становишта закона, наведени споразум оправдано одобрити и преточити га у осуђујућу пресуду. У том смислу, споразум о признању кривичног дела је строго контролисана процесна форма у којој, поред јавног тужиоца и окривљеног, активно и с децизивном улогом партиципира и суд, контролишући не само регуларност поступка који претходи коначној одлуци, већ и правилност и правичност саме пресуде.

Уставни суд истиче да, иако је допуштено да суд, у својој коначној одлуци, у складу с одредбом члана 258. став 4. ЗКП, оштећено лице упути да имовинскоправни захтев у целини остварује у парничном поступку, ту могућност би, за разлику од преовлађујуће праксе судова по овом питању, требало посматрати као изузетак по начелу *exceptio est strictissimae applicationis*, односно, као и сваки изузетак, уско примењивати. Према доступној судској пракси, Уставни суд уочава да, иако, по правилу, кривични судови пре-доминантно упућују оштећене који су истакли имовинскоправни захтев на парнични поступак ради његовог остваривања, ипак постоје и судске одлуке којима се, у самој кривичној пресуди, досуђују прецизни износи на име накнада материјалне и нематеријалне штете, и то чак и у предметима одлучивања о споразумима о признању кривичног дела.

Међутим, у конкретном случају се, по оцени Уставног суда, примена изузетка и упућивање оштећене – детета да поднети и прецизно опредељени имовинскоправни захтев, у целини остварује у парничном поступку, чини нарочито неоправданом, јер је у супротности како с обавезом надлежног суда да поступа у најбољем интересу детета, тако и с обавезама Републике Србије да предузме све неопходне мере да би обезбедила да кривични поступак буде спроведени у најбољем интересу детета и уз поштовање права

детета и са заштитничким приступом жртвама и да обезбеди да истраге и кривични поступак не отежају трауму коју је дете већ претрпело, садржаним у члану 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Додатно, у оваквим кривичним предметима у којима је нестандартна категорија оштећеног – дете, стандардно упућивање на нови судски, парнични поступак, неминовно може да доведе до потенцијалне накнадне тзв. „секундарне“ виктимизације, те би таква разлика у статусу оштећеног лица и последицама по њега или њу, требало да се реперкусира и на другачије од стандардног и нарочито опрезно поступање органа поступка у оваквим кривичним стварима и последично и на досуђивање макар одређеног износа истакнутог имовинскоправног захтева.

Уставни суд је оценио да су ови пропусти поступајућег суда, у комбинацији са претходно наведеним процесним пропустом надлежног тужилаштва, кумулативно довели до тога да се може сматрати да предметни кривични поступак није спроведен у најбољем интересу детета са заштитничким приступом жртви. Уставни суд налази да је упућивање оштећене, детета, на нове и додатне судске поступке, као да се ради о било ком другом пунолетном оштећеном, у којима ће се дете потенцијално морати суочавати не само са траумама које је већ проживело, већ и са правноснажно осуђеним, ради расправљања о висини имовинскоправног захтева у целини, било у директној супротности с наведеном обавезом из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, јер, поред свега већ наведеног, таква одлука не обезбеђује ни то да кривични поступак не отежа трауму коју је ово дете, извршењем кривичног дела над њом, сасвим природно, већ претрпело.

Стога је Уставни суд закључио да надлежни органи у конкретном случају нису пружили адекватну заштиту детету, односно да поступање надлежних државних органа није било у најбољем интересу детета у смислу Конвенције уједињених нација о правима детета и Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и Смерница Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета.

Полазећи од свега претходно изнетог, Уставни суд је оценио да је подносиатељки уставне жалбе повређено право детета из члана 64. став 3. Устава, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, те је усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке, сагласно одредби члана 89. 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).

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио да се правично задовољење подносиатељке уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, на терет буџетских

средстава – раздео Министарство правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је подносиатеља уставне жалбе претрпела због утврђене повреде права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено одређивање у конкретном случају. Уставни суд је посебно ценио чињеницу да је подносиатеља била дете од 11, односно 12 година које је жртва три кривична дела обљуба са дететом из члана 180. став 1. Кривичног законика, као и животни стандард у држави, саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеној пружа одговарајуће задовољење повреде права које је претрпела, те чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за љуска права.

Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну и правичну компензацију за повреду права коју је подносиатеља уставне жалбе претрпела, истовремено имајући у виду да свака накнада нематеријалне штете представља само извесну сатисфакцију и никада не може у потпуности да замени повређено лично добро.

7. Подносиатеља уставне жалбе је, поред истицања повреде права на правично суђење и права детета, истакла и повреде права на достојанство и слободан развој личности, права на неповредивост психичког и физичког интегритета и права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 23. став 1, члана 25. и члана 36. став 1. Устава.

У односу на истакнуту повреду уставних права на достојанство и слободан развој личности и на неповредивост психичког и физичког интегритета, Уставни суд је утврдио да се тврдње о повреди овог права заснивају, пре свега, на истоветним тврдњама да је „упућивањем оштећене на парницу она изложена додатној виктимизацији;“, као и да „упућивањем оштећене на парницу, суд није узео у обзир неповредивост психичког интегритета жртве“, које је Уставни суд већ мериторно оценио у светлу претходно утврђене повреде права детета, те исте тврдње није посебно разматрао и у светлу права на неповредивост психичког и физичког интегритета.

Додатно, тврдње подносиатеље да „Виши суд у Јагодини и заменик вишег јавног тужиоца у Јагодини, као надлежни државни органи, нису испунили своје позитивноправне обавезе у процесном аспекту, односно да спроведу делотворан и правичан поступак, који би резултирао доношењем релевантне судске одлуке“, Уставни суд је оценио као очигледно неосноване, јер је у конкретном случају кривични поступак против окривљеног С.Ј. вођен ефикасно и окончан промтно осуђујућом пресудом, а против другог окривљеног М.П. се и даље води.

Коначно, у односу на истакнуту повреду уставног права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемченог одредбама члана 36. став 1. Устава, Уставни суд указује да само формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, а без навођења уставноправних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном. У уставној жалби се изнете тврдње о повреди права на

једнаку заштиту права и на правно средство, као и навод „да је споразум о признању кривичног дела у супротности са свим наведеним одредбама међународних конвенција нити представља заштиту жртве од секундарне виктимизације“, поткрепљују сопственим тумачењем законодавног решења, којим је уређен посебан институт – споразум о признању кривичног дела, дакле *ex lege* немогућношћу оштећене да оспорену пресуду побија жалбом, за разлику од лимитираног права жалбе, које у овој процесној ситуацији имају странке, односно тужилац и окривљени. С обзиром на то да се изнете тврдње заснивају на оспоравању целисходности и рационалности законских решења, што не може бити предмет уставносудске контроле у поступку одлучивања о уставној жалби, Уставни суд налази да су ове тврдње неспојиве с истакнутом повредом права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, и као такве очигледно неосноване.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду и остале наводе уставне жалбе којима подносиатеља у суштини изражава незадовољство санкцијом изреченом окривљеном оспореном пресудом, односно потврђеним споразумом о признању кривичног дела, што такође нису уставноправно прихватљиви разлози за њено подношење, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 36. став 1. тач. 5) и 7) Закона о Уставном суду, у овом делу одбацио уставну жалбу, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. У погледу захтева подносиатељке уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд указује на то да нема услова за одређивање тражене накнаде трошкова, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Наиме, наведеном одредбом Закона је прописано да учесници у поступку сами сnose своје трошкове. С тим у вези, одредбом члана 83. став 1. Закона о Уставном суду је прописано да свако (пословно способно) лице, уз испуњеност и других услова, може изјавити уставну жалбу (и предузимати друге радње у поступку), што истовремено значи и да није обавезно да те радње предузима преко пуномоћника, укључујући и пуномоћника адвоката, већ то може учинити било непосредно било посредно преко законског заступника. Поред тога, Уставни суд указује и на то да је одредбом члана 45. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) предвиђено да се не одбацују поднесци којима се покреће поступак пред Уставним судом и када исти не садрже податке неопходне за вођење поступка или имају друге недостатке који онемогућавају поступање у предмету, већ се подносиоцу даје могућност да те недостатке накнадно отклони. Такође, Уставни суд лицима која желе да изјаве уставну жалбу, пружа својеврсну правну помоћ кроз установљени образац уставне жалбе и писано упутство за попуњавање обрасца уставне жалбе, који су доступни преко интернет странице Уставног суда или се на захтев достављају заинтересованом лицу. Овакав став Уставни суд је заузео, поред других, и у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године.

9. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. став 1. тачка 9) Закона

о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-17471/2021 од 22. децембра 2022. године

## Уставне жалбе из области управног права

– Одлуке

### Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (управни поступак и управни спор – по захтеву за пријаву пребивалишта)

Поступак за пријаву пребивалишта грађана; право на пребивалиште као претпоставка и услов за остваривање свих индивидуалних права грађана

Подносилац уставне жалбе је поднео захтев надлежном органу управе за пријаву пребивалишта на адреси Градског центра за социјални рад – Одељење Н. Б. Уставни суд сматра да је у предметном управном поступку задатак првостепеног органа управе био је да утврди, имајући у виду да је подносилац захтевао пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад, да ли се могло извршити пријављивање пребивалишта по неком другом основу прописаном одредбама члана 11. Закона о пребивалишту и боравишту грађана, поред оних који су основни, а да потом, уколико утврди да за то нису испуњени услови, решењем утврди пребивалиште подносиоца на адреси центра за социјални рад.

Разлози сва три оспорена акта у предмету одлучивања о овом захтеву своде се на то да нису испуњени услови прописани чланом 11. став 2. тачка 4) Закона о пребивалишту и боравишту грађана, јер подносилац није добио сагласност наведеног центра за социјални рад за пријаву пребивалишта на њиховој адреси. Оцена дата у образложењу оспорене пресуде, као и у оспореним актима управних органа, да је захтев подносиоца за пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад неоснован јер тај орган није дао сагласност да се подносилац пријави на адреси центра, је очигледно произвољна, јер ни из ниједне законске одредбе то не произлази, при чему Уставни суд указује да су надлежни органи дужни су да, пре доношења решења, сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, утврде правилно и потпуно све чињенице и околности од значаја за доношење законитог и правилног решења, при чему постоји могућност службеног лица које води поступак да употпуњује чињенично стање и изводи доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете

или нису утврђене, да по службеној дужности нареди извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари и прибави по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води и други орган.

Оваквим поступањем подносиоцу уставне жалбе повређено је право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, због чега је уставна жалба усвојена, поништена оспорена пресуда и наложено да се донесе нова одлука о тужби подносиоца против коначног управног решења, а без прејудуцирања самог исхода предметног управног поступка.

Суд није посебно разматрао наводе подносиоца о повреди осталих права која су означена у уставној жалби, с обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорену пресуду. Међутим, стоје наводи подносиоца да услед немогућности пријаве пребивалишта он не може да ужива ни остала Уставом зајемчена права на која указује у уставној жалби.

Сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, с обзиром на шири значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Х. Г. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 8947/17 од 5. новембра 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 8947/17 од 5. новембра 2018. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа за управне послове број 03/9-205-695/17 од 31. марта 2017. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Х. Г. из Београда је, 21. јануара 2019. године, Уставном суду изјавио уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 8947/17 од 5. новембра 2018. године, решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа за управне послове број 03/9-205-695/17 од 31. марта 2017. године и решења Полицијске управе за град Београд – Полицијска станица Нови Београд број 205.3-111/16 од 25. јануара 2017. године, због повреде права из чл. 32, 39, 60, 68. и 69. Устава Републике Србије. Подносилац се истовремено позвао на повреду права зајемчених одредбама члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Уставни суд указује да је садржина права гарантованих означеним одредбама Европске конвенције зајемчена и одговарајућим одредбама Устава, због чега Уставни суд постојање њихове повреде испитује у односу на Устав.

Детаљно образложеном уставном жалбом подносилац указује на произвољну примену материјалног права, као и на то да оспорена пресуда није довољно образложена.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоце уставне жалбе повређено или ускраћено њено Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, списе предмета Полицијске управе за град Београд – Полицијска станица Нови Београд број 205.3-111/16, као и изјашњење Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд од 17. новембра 2021. године, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 14. октобра 2016. године поднео првостепеном органу управе захтев за пријаву пребивалишта на адреси Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд.

Извршеном провером на терену од стране полицијских службеника утврђено је да подносилац живи на Новом Београду, у кући која нема кућни број, затечен је на лицу места, идентитет му је утврђен на основу изјаве два сведока јер не поседује личну карту.

Првостепени орган управе је дописом Комесаријата за избеглице и миграције број 019-3558/1 од 2. децембра 2016. године обавештен да се подносилац налази у евиденцији интерно расељених лица и као такво и води.

Такође је у поступку утврђено да је подносилац држављанин Републике Србије и да нема одређен матични број.

Првостепени орган управе је дописом број 205-452/16 од 30. новембра 2016. године обавестио Градски центар за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд о предметном захтеву подносиоца и уз допис доставио списе предмета том органу „како би размотрили могућност позитивног решавања захтева за горе наведено лице и предузели мере из ваше надлежности“.

Дописом Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд број 55100-8671/2016 од 6. децембра 2016. године првостепени орган управе је обавештен да Градски центар за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд, након пажљиво размотрених навода и приложених списа, није сагласан да се подносилац пријави на тој адреси.

Решењем Полицијске управе за град Београд – Полицијска станица Нови Београд број 205.3-111/16 од 25. јануара 2017. године предметни захтев

подносиоца је одбијен са образложењем да нису испуњени услови прописани чланом 11. став 2. тачка 4) Закона о пребивалишту и боравишту грађана, јер подносилац није добио сагласност Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд за пријаву пребивалишта подносиоца на њиховој адреси.

Против наведеног решења подносилац је 7. фебруара 2017. године изјавио жалбу, која је одбијена као неоснована решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа за управне послове број 03/9-205-695/17 од 31. марта 2017. године.

Подносилац је 8. јуна 2017. године против наведеног коначног управног акта поднео тужбу, која је одбијена као неоснована оспореном пресудом Управног суда У. 8947/17 од 5. новембра 2018. године. У образложењу пресуде је, након навођења чињеничног стања утврђеног у управном поступку и цитирања одредаба закона и подзаконског акта, само констатовано да је тужени орган за своју одлуку дао довољне и на закону засноване разлоге које у свему прихвата суд.

Градски центар за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд се у допису од 17. новембра 2021. године, а поступајући по налогу Уставног суда, изјаснио да тај орган, ускраћивањем сагласности, не може суспендовати пријаву пребивалишта лица, већ надлежни орган унутрашњих послова може пријаву да изда и без сагласности њихове сагласности. Такође је наведено да Градски центар за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд поседује знање да ванбрачна супруга подносиоца има уредно пријављено пребивалиште на адреси у Београду, у градској општини Чукарица, као и да обоје живе на адреси у Београду, у градској општини Земун.

4. Одредбама Устава, на чију повреду указује подносилац у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати (члан 39. став 1.); да се јемчи право на рад, у складу са законом (члан 60. став 1.); да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља и да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 3.); да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства (члан 69. став 1.).

Законом о пребивалишту и боравишту грађана („Службени гласник РС“, број 87/11) прописано је: да право на пребивалиште у Републици Србији, у смислу овог закона, имају сви грађани Републике Србије који стално живе на територији Републике Србије (члан 2.); да су пунолетни грађани дужни да пријаве и одјаве своје пребивалиште, пријаве и одјаве боравиште, као и



да пријаве привремени боравак у иностранству и повратак из иностранства, када је то одређено овим законом (члан 4. став 1.); да грађанин може пријавити пребивалиште по основу права својине на стану, уговора о закупу стана или другом правном основу; да уколико грађанин не може пријавити пребивалиште по основу наведеном у ставу 1. овог члана, надлежни орган му решењем утврђује пребивалиште на адреси: његовог сталног становања, ако су испуњени други услови прописани законом; пребивалишта његовог супружника или ванбрачног партнера; пребивалишта његових родитеља; установе у којој је трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се налази, уз пријаву грађанина тој установи, односно центру да ће његова адреса бити на адреси установе односно центра; да образац пријаве из става 2. тачка 4) овог члана прописује министар надлежан за унутрашње послове, уз сагласност министра надлежног за социјалну политику (члан 11. ст. 1, 2. и 5.).

Одредбама члана 4. Правилника о поступку пријављивања и одјављивања пребивалишта и боравишта грађана, пријављивању привременог боравка у иностранству и повратка из иностранства, пасивизирања пребивалишта и боравишта, обрасцима и начину вођења евиденције („Службени гласник РС“, бр. 68/13, 106/13 и 3/16) (у даљем тексту: Правилник) прописано је: да лице које пријављује пребивалиште на основу члана 11. став 2. тачка 4. Закона о пребивалишту и боравишту грађана, подноси пријаву на Обрасцу 1. уз коју прилаже потписану пријаву пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад, коју оверава овлашћено службено лице установе, односно центра за социјални рад; да проверу података из поднетих пријава врши службено лице након чега доноси решење о утврђивању пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад; да се адреса установе, односно центра за социјални рад уноси у евиденцију пребивалишта која се води у електронском облику.

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима; да кад овлашћено службено лице, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозориће их на то (члан 6. ст. 1. и 2.); да се у поступку се морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице) (члан 8.); да које ће чињенице узети као доказане одлучује овлашћено службено лице по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (члан 10.); да се пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе (члан 125. став 1.); да службено лице

које води поступак може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете или нису утврђене; да ће службено лице које води поступак наредити по службеној дужности извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари; да ће службено лице које води поступак прибавити по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари и да ће на исти начин поступити службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган (члан 126.); да је чињенично стање на коме заснива свој захтев странка дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено; да је, ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка дужна да за своје наводе предложи доказе и да их по могућности поднесе, а да ће је, ако сама странка тако не поступи, службено лице које води поступак позвати да то учини; да се од странке неће тражити да прибави и поднесе доказе које брже и лакше може прибавити орган који води поступак, нити да подноси уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају по чл. 161. и 162. овог закона (члан 127. ст. 1. и 2.); да се чињенице на основу којих се доноси решење (одлучне чињенице) утврђују доказима; да се као доказ могу употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају поједином случају, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај (члан 149.); да о томе да ли неку чињеницу треба утврђивати или не одлучује службено лице које води поступак, зависно од тога да ли та чињеница може имати утицаја на решавање управне ствари; да се докази, по правилу, изводе пошто се утврди шта је у чињеничном погледу спорно или шта треба доказивати (члан 150. став 1.); да на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари која је предмет поступка (члан 192. став 1.).

5. Уставни суд најпре констатује да подносилац у уставној жалби указује да су му оспореном пресудом повређена права из чл. 32, 39, 60, 68. и 69. Устава. Наиме, подносилац сматра да је због погрешне примене материјалног права, те повреде права на правично суђење из члана 32. Устава, дошло и до повреде осталих Уставом зајемчених права, јер је, ускраћивањем подносиоцу права на пребивалиште, подносиоцу онемогућено да прибави личну карту, која му је неопходна ради идентификације, кретања, заснивања радног односа, социјалне и здравствене заштите.

Пребивалиште је место у коме се грађанин настанио са намером да у њему стално живи, односно место у коме се налази центар његових животних активности, професионалних, економских, социјалних и других веза које доказују његову трајну повезаност са местом у ком се настанио. Од права на пребивалиште, односно права на пријаву пребивалишта, и несметаног остварења истог, непосредно зависе и слобода кретања, право на личне документе, евентуално заснивање радног односа, остваривање социјалне и здравствене заштите. Слобода кретања не обухвата само могућност сталног настањивања или привременог задржавања, односно промену места у чисто физичком смислу унутар одређене државе или ван ње, него

подразумева и могућност континуитета неометаног уживања свих Уставом гарантованих права и темељних слобода грађана, укључујући и извршавање обавеза. Пребивалиште је у многим случајевима најважнија претпоставка и услов за остваривање индивидуалних права, као што су бирачко право, право на социјалну помоћ и остале погодности, као и за испуњавање индивидуалних дужности, као што су плаћање пореза и дажбина. С тим у вези, пребивалиште је од значаја и у поступку одређивања месне надлежности органа, односно судова. Одредбама члана 2. став 1. Протокола 4 уз Европску конвенцију је, такође, гарантовано право на пребивалиште и експлицитно је прописано да се никаква ограничења не могу поставити у односу на остваривање овог права, осим оних, како је то прописано наведеним одредбама, која су у складу са законом и која су нужна у демократском друштву, у интересу националне, односно државне сигурности или јавне сигурности, ради очувања јавног поретка, за спречавање криминала, заштиту морала или ради заштите права и слобода других. Дакле, постоји обавеза јавне власти да свим грађанима осигура могућност пријаве пребивалишта према реалном стању, у складу са критеријумима истинитости, тачности и намере сталног настањивања. Евентуално прописивање додатних услова може се установити искључиво као олакшавајућа и упућујућа околност, а не као околност чије је претходно испуњење услов да би се уопште остварило право на пребивалиште и формалну пријаву пребивалишта.

Уставни суд констатује да се уставна гаранција права на правично суђење, поред осталог, састоји у томе да одлука надлежног органа о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могло сматрати да је резултат произвољног поступања и правно неутемељеног становишта надлежног органа, односно суда.

Подносилац уставне жалбе је поднео захтев првостепеном органу управе за пријаву пребивалишта на адреси Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд, по основу члана 11. став 2. тачка 4) Закона о пребивалишту и боравишту грађана.

У спроведеном управном поступку је утврђено да подносилац живи на Новом Београду, у кући која нема кућни број, у којој је и затечен приликом извршене провере на терену од стране полицијских службеника, идентитет му је утврђен на основу изјаве два сведока, јер не поседује личну карту, утврђено је да се налази у евиденцији интерно расељених лица и да је држављанин Републике Србије. Првостепени орган управе је о утврђеним чињеницама обавестио Градски центар за социјални рад – Одељење Нови Београд, на чијој адреси је подносилац захтевао пријаву пребивалишта. Након обавештења Градског центра за социјални рад – Одељење Нови Београд да не постоји сагласност да се подносилац пријави на њиховој адреси, Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Нови Београд је донела оспорено решење број 205.3-111/16 од 25. јануара 2017. године, којим је предметни захтев подносиоца одбијен. Образложења сва три оспорена

појединачна акта се своде на то да нису испуњени услови прописани чланом 11. став 2. тачка 4) Закона о пребивалишту и боравишту грађана, јер подносилац није добио сагласност Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Нови Београд за пријаву пребивалишта на њиховој адреси.

Уставни суд констатује да из наведених одредаба Закона о пребивалишту и боравишту грађана произлази да право на пребивалиште у Републици Србији имају сви грађани Републике Србије – држављани Републике Србије, који стално живе на територији Републике Србије, као и да су пунолетни грађани дужни да пријаве и одјаве своје пребивалиште.

Полазећи од тога да је одредбама члана 11. ст. 1. и 2. Закона о пребивалишту и боравишту грађана прописано да грађанин може пријавити пребивалиште по основу права својине на стану, уговора о закупу стана или другом правном основу, а да, уколико грађанин не може пријавити пребивалиште по основу наведеном у ставу 1. овог члана, надлежни орган му решењем утврђује пребивалиште на адреси – његовог сталног становања, ако су испуњени други услови прописани законом, пребивалишта његовог супружника или ванбрачног партнера, пребивалишта његових родитеља, установе у којој је трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се налази, уз пријаву грађанина тој установи, односно центру да ће његова адреса бити на адреси установе односно центра, Уставни суд сматра да се у предметном управном поступку као основно спорно питање морало поставити, имајући у виду да је утврђено да подносилац не може пријавити пребивалиште по основу права својине на стану, уговора о закупу стана или другом правном основу, по ком другом основу прописаном наведеним чланом 11. Закона ће надлежни орган подносиоцу утврдити пребивалиште.

С обзиром на наведено, задатак првостепеног органа управе је био да утврди, имајући у виду да је подносилац захтевао пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад, да ли се евентуално могло извршити пријављивање пребивалишта по неком другом основу прописаном одредбама члана 11. Закона о пребивалишту и боравишту грађана, а да потом, уколико утврди да за то нису испуњени услови, решењем утврди пребивалиште подносиоца на адреси центра за социјални рад. Уставни суд указује да ниједном одредбом наведеног Закона, нити Правилника није прописано да се захтева сагласност центра за социјални рад за пријаву пребивалишта. Уставни суд понавља да је Законом о пребивалишту и боравишту грађана изричито прописано да уколико грађанин не може пријавити пребивалиште по основу права својине на стану, уговора о закупу стана или другом правном основу, надлежни орган му решењем утврђује пребивалиште на адреси – његовог сталног становања, ако су испуњени други услови прописани законом, пребивалишта његовог супружника или ванбрачног партнера, пребивалишта његових родитеља, или установе у којој је трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се налази, уз пријаву грађанина тој установи, односно центру да ће његова адреса бити на адреси установе односно центра.

Полазећи од наведеног, оцена дата у образложењу оспорене пресуде, као и у нижестепеним актима, да је захтев подносиоца за пријаву пребивалишта

на адреси центра за социјални рад неоснован јер тај орган није дао сагласност да се подносилац пријави на адреси центра, је, по оцени Уставног суда, очигледно произвољна, јер ни из ниједне законске одредбе то не произлази. При томе, Уставни суд не прејудуцира исход предметног поступка, али указује да су надлежни органи дужни да, пре доношења решења, сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, утврде правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења, као и да постоји могућност службеног лица које води поступак да у току целог поступка употпуњује чињенично стање и изводи доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете или нису утврђене, да може и по службеној дужности наредити извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари и прибавити по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води и други орган.

На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, док је у тачки 2. изреке поништио оспорену пресуду и одредио да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца поднетој против решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа за управне послове број 03/9-205-695/17 од 31. марта 2017. године, не прејудуцирајући при томе коначан исход предметног управног поступка.

Уставни суд није посебно разматрао наводе подносиоца о повреди осталих права која су означена у уставној жалби, с обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава и поништио оспорену пресуду. Међутим, свакако стоје наводи подносиоца да услед немогућности пријаве пребивалишта он не може да ужива ни остала Уставом зајемчена права на која указује у уставној жалби.

6. Уставни суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио да ову одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, с обзиром на шири значај који има за заштиту Уставом гарантованих људских права и грађанских слобода.

7. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-640/2019 од 24. фебруара 2022. године („Службени гласник РС“, број 52/22)

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор  
– по захтеву за коришћење социјалног смештаја)**

**Правни положај центра за социјални рад као имаоца јавног овлашћења; да ли захтев за доделу нужног смештаја представља управну ствар,**

правна природа акта којим орган одлучује о захтеву подносиоца; „право на суд“, као саставни део права на правично суђење

Полазећи од одредаба члана 40. Закона о социјалној заштити који дефинише све врсте смештаја као услуге социјалне заштите, па и услуга смештаја коју пружа центар за социјални рад, што се може квалификовати као вршење делатности од јавног интереса, не постоје правне сметње да се на пружање овакве врсте социјалне услуге примени дефиниција управне ствари из члана 5. Закона о управним споровима.

У погледу тога да ли је у управном поступку у којем центар за социјални рад одлучује о праву корисника на пружање услуге смештаја потребно донети било какав појединачни акт, укључујући и управни акт, Уставни суд је становишта да су одредбе Закона о социјалној заштити довољно прецизне и јасне, тако да у случају да орган донесе решење којим одбија захтев корисника, тада није спорно да се ради о управном акту против којег је дозвољена правна заштита у управном поступку. Међутим, када је подносиочев захтев био у питању, доношење било каквог акта или предузимање било какве радње од стране органа очигледно је изостало, а Управни суд је погрешно сматрао да није ни постојала било каква законска обавеза на страни центра за социјални рад, која би се тичала решавања ове управне ствари, односно да орган није био у обавези да донесе решење којим би захтев подносиоца одбио уз адекватно образложење. Изостанак доношења решења у управном поступку, у којем се одлучује о подносиочевом законом прописаном праву, као што је право на социјалну услугу смештаја, посебно у ситуацији када је доношење решења законом прописано, неспорно представља „ћутање управе“, те подносилац има право на правну заштиту, укључујући и право да суд испита разлоге због којих орган није донео решење.

Имајући све ово у виду, Уставни суд је утврдио да подносилац уставне жалбе у конкретном случају није имао приступ Управном суду, када је у питању његова тужба поднета због „ћутања управе“, због чега је иста одбачена као недозвољена, јер Управни суд није третирао правно питање доделе нужног смештаја као управну ствар у којој је потребно донети управни акт (решење) којим се захтев странке одбија, уз адекватно образложење, чиме подносиоцу није обезбеђено Уставом гарантовано право да се његова тужба разматра пред законом установљеним надлежним судом и ускраћено му је „право на суд“, као саставни део права на правично суђење и једна од битних претпоставки владавине права у демократском друштву.

Налазећи да у конкретном случају нису били испуњени услови за одбацивање тужбе на основу одредбе члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Управног суда повређено право подносиоца уставне жалбе на приступ суду, као саставни део права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и одлучио да се штетне последице утврђене повреде права отклоне поништавањем овог решења и доношењем нове одлуке о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном посебном већу Управног суда 14. маја 2018. године против решења тог суда о одбацивању тужбе.

Испитујући уставну жалбу у делу изјављеном против оспорене пресуде Управног суда, Уставни суд је утврдио да је та пресуда донета у другом предмету – признавања права на новчану социјалну помоћ, која се не може довести у правну и логичку везу са садржином права која се истичу, нити се наводи подносиоца могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди означених уставних права, већ се од Уставног суда тражи да као инстанциони суд оцени законитост оспорене пресуде Управног суда, као и да је истицање повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава беспредметно, јер се овим уставним одредбама не јемчи ниједно самостално људско право или слобода, већ се утврђује начело у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе и до његове повреде може доћи само у вези са истовремено утврђеном повредом одређеног уставног права, односно слободе, а што овде није случај, па је у овом делу уставну жалбу одбацио због недостатка Уставом и Законом о Уставном суду утврђених претпоставки за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. Ш. и утврђује да је решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном 14. маја 2018. године против решења Управног суда У. 395/17 од 26. априла 2018. године.

3. Одбацује се уставна жалба Д. Ш. изјављена против пресуде Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године.

4. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду штете.

#### О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Ш. из Смедерева поднео је Уставном суду, 11. децембра 2017. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, права на слободу и безбедност из члана 27. Устава, права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и права на имовину из члана 58. Устава. Подносилац је у уставној жалби, такође уопштено, навео и да су му повређене следеће одредбе Устава: „чл. 21-27 у вези чл. 50. чл. 60-71. чл. 137“, међутим није навео о којим конкретно начелима и правима је реч, тако да је Уставни суд испитивао повреду оних уставних начела и права које је подносилац именован у уставној жалби, а то су начело и права из чл. 21, 27, 32. и 58. Устава. Предметна уставна жалба је допуњена поднесцима од 25. децембра 2017. године, 10. јануара и 13. августа 2018. године.

Наведеним поднеском од 13. августа 2018. године подносилац је у другој правној ствари оспорио нови акт који је у међувремену донет, а то је решење Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године. Том приликом подносилац је навео како му је оспореним актом повређено право на достојанство и слободан развој личности из члана 23. Устава, као и право на рад из члана 60. Устава, те да Управни суд није могао одбацили његов приговор у правној ствари доделе нужног смештаја, третирајући то правно питање погрешно, као питање које не представља управну ствар.

Уставни суд констатује да у конкретном случају поднеске од 11. децембра 2017. и 13. августа 2018. године није третирао као посебну уставну жалбу, односно да их није одвојено разматрао, из разлога економичности вођења поступка по већ поднетој уставној жалби.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, сматра да је његова тужба „одбачена бирократски“ оспореном пресудом Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године, у предмету права на новчану социјалну помоћ, док у претежном делу уставне жалбе указује на тешку материјалну ситуацију у којој се он и његова породица налазе.

Уставном жалбом и накнадним поднеском од се предлаже, између осталог, да Уставни суд поништи оспорене акте Управног суда, те да утврди подносиоцу право на накнаду материјалне и нематеријалне штете.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорене акте и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

У односу на оспорену пресуду Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године, која је донета у предмету признавања права на новчану социјалну помоћ, Уставни суд је утврдио да је поступак започет решењем Центра за социјални рад Смедерево број 55311-9499/2016 од 6. јуна 2016. године, којим је Д. Ш, овде подносиоцу уставне жалбе, престало право на новчану социјалну помоћ, закључно са 30. априлом 2016. године, с обзиром на то да се подносилац у том тренутку није налазио у стању социјалне потребе. Наведени поступак пред Центром за социјални рад Смедерево је покренут по службеној дужности. Подносилац је против наведеног решења од 6. јуна 2016. године, изјавио жалбу 20. јуна 2016. године, по којој је закључком Центра за социјални рад Смедерево број 55311-9499-1/2016 од 19. августа 2016. године, обустављен поступак. Поступак по жалби подносиоца је обустављен



јер је Центар за социјални рад Смедерево утврдио на основу поднеска од 18. августа 2016. године, да је подносилац одустао од жалбе. Подносилац је, у међувремену, пре него што је Центар за социјални рад Смедерево донео наведени закључак, Управном суду поднео тужбу због „ћутања управе“ 15. августа 2016. године. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је, у одговору на тужбу од 5. децембра 2016. године, навело да је по жалби подносиоца одлучено закључком првостепеног органа број 55311-9499-1/2016 од 19. августа 2016. године. Управни суд је решењем У. 13094/16 од 29. септембра 2017. године од подносиоца тражио да суду достави писану изјаву да ли је задовољан накнадно донетим закључком од 19. августа 2016. године, односно да ли тужбу проширује на нови акт. Подносилац је у поднеску од 11. октобра 2017. године навео да није задовољан донетим закључком Центра за социјални рад Смедерево од 19. августа 2016. године, те тужбом тражи поништај наведеног закључка. Управни суд је оспореном пресудом У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године, одбио као неосновану тужбу подносиоца, поднету ради поништаја закључка Центра за социјални рад Смедерево број 55311-9499-1/2016 од 19. августа 2016. године, уз констатацију да се у списима предмета налази његов поднесак од 18. августа 2016. године, у којем је изјавио да је сагласан да му престане право на новчану социјалну помоћ закључно са 30. априлом 2016. године, те да повлачи жалбу коју је предао 20. јуна 2016. године.

У односу на оспорено решење Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године, које је донето у поступку вођеном због „ћутања управе“ у предмету нужног смештаја, Уставни суд је утврдио да је поступак започет тако што се подносилац поднеском од 28. септембра 2016. године обратио Центру за социјални рад Града Сомбора, са захтевом за доделу нужног смештаја, да би затим поднесак од 31. октобра 2016. године, насловљен као „Центар за социјални рад Сомбор, за Министарство за запошљавање, борачка и социјална питања - Ургенција“, доставио Центру за социјални рад Града Сомбора, у којем је навео да није добио одговор на његов захтев, те да уколико не буде добио одговор ни на предметну „ургенцију“, планира да се обрати тужбом због „ћутања администрације“ надлежном суду. Пре подношења тужбе, подносилац се обратио Градској управи Града Сомбора, поднеском од 21. децембра 2016. године, који је насловљен као „Градоначелинику Сомбора – молба за смештај“. С обзиром на то да подносилац у међувремену није добио одговор на постављени захтев, он је 10. јануара 2017. године, поднео Управном суду тужбу због „ћутања управе“, у којој је навео да је тешко оболео и да се стицајем околности нашао на улици, те је стога од Градоначелника Сомбора тражио да му се обезбеди нужни смештај. Решењем Управног суда У. 395/17 од 26. априла 2018. године подносиочева тужба поднета због „ћутања управе“, у предмету нужног смештаја, одбачена је као недозвољена, уз образложење судије појединца да решавање нужног смештаја не представља основ за доношење управног акта, те да се стога не може покренути нити водити управни спор због недоношења таквог акта, у смислу одредбе члана 15. Закона о управним споровима, јер „ћутање

управе“ постоји само у случају недоношења управног акта. Подносилац је против наведеног решења Управног суда од 26. априла 2018. године поднео приговор већу Управног суда, које је исти одбило оспореним решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године. У образложењу оспореног решења веће Управног суда је у свему прихватило образложење које је понудио и судија појединац у предмету У. 395/17, када је решењем одбацио као недозвољену подносиочеву тужбу, уз констатацију да нису испуњени услови за подношење тужбе због „ћутања управе“, јер се питање решавања по захтеву подносиоца за доделу нужног смештаја не може сматрати управном ствари, те да по таквом захтеву ни акт чије се доношење тражи не представља управни акт, а како се у конкретном случају не доноси управни акт, то самим тим нема ни „ћутања управе“.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносилац у уставној жалби позива, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2.); да свако има право 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, да свако има право на личну слободу и безбедност, да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, да се лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору, да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито, те да казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд (члан 27. ст. 1. до 4.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58. ст. 1. до 4.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) прописано је: да поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаче се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона (члан 213. став 1.).

Суд констатује да се сагласно наведеној одредби члана 213. став 1. Закона о општем управном поступку из 2016. године на конкретан случај примењују одредбе Закона о општем управном поступку из 1997. године, с обзиром на

то поступак по захтеву подносиоца није окончан за време важења Закона о општем управном поступку из 1997. године.

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), који се примењивао до 31. маја 2017. године, уједно и на конкретан случај, прописано је: да су по овом закону дужни да поступају државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом (члан 1.); да су по овом закону дужни су да поступају и предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају, односно кад обављају друге послове из члана 1. овог закона (члан 2.); да поједини изрази употребљени у овом закону имају следећа значења – 1) органом који води поступак, односно решава у управним стварима сматра се орган управе и други државни орган, као и предузеће и друга организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења (у даљем тексту: орган), а 2) службеном евиденцијом сматра се евиденција која је установљена законом, односно другим прописом, којом се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно за потребе одређених корисника (члан 4.); да органи издају уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију, да се уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају издавати сагласно подацима из службене евиденције, да таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе, да се уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају странци на усмени захтев, по правилу, истог дана кад је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најдоцније у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено, да ако орган одбије захтев за издавање уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима води службену евиденцију, дужан је да о томе донесе посебно решење, да ако у року од 15 дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу да је захтев одбијен, да ако странка, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција није издата у складу с подацима из те евиденције, може захтевати измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, да је орган дужан да донесе посебно решење, ако одбије захтев странке да јој измени или изда ново уверење, односно другу исправу, а ако у року од 15 дана од дана подношења захтева за измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, то не буде учињено, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен (члан 161.).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени лист РС“, број 111/09) прописано је: да у управном спору суд одлучује о законитости

коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита, да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено, да се одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (члан 3. ст. 1. до 4.); да је управни акт, у смислу тог закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари (члан 4.); да управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди (члан 5.); да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15.); да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 1.); да ће судија појединац решењем одбацили тужбу и ако утврди: да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 26. став 1. тачка 2)).

Одредбама Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18) прописано је: да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења) (члан 4.); да се упутством одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа (члан 15. став 4.); да органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте, као и да органи државне управе решавају о жалбама и ванредним правним средствима на управне акте које су донели они или имаоци јавних овлашћења, према закону (члан 17. ст. 1. и 2.); да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе (члан 51. став 1.); да о жалби на првостепено решење имаоца јавних овлашћења донесено у повереним пословима државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације, ако законом није друкчије одређено (члан 59. став 4.).

Одредбама Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11) прописано је: да је социјална заштита, у смислу овог закона, јесте

организована друштvena делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености (члан 2.); да сваки појединац и породица којима је неопходна друштvena помоћ и подршка ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољење основних животних потреба имају право на социјалну заштиту, у складу са законом, као и да се права на социјалну заштиту обезбеђују пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком (члан 4. ст. 1. и 2.); да су услуге социјалне заштите активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици (у даљем тексту: корисник) ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву (члан 5. став 1.); да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују обављање делатности у области социјалне заштите из оквира својих права и дужности утврђених Уставом и законом оснивањем установа или поверавањем вршења тих делатности другим правним и физичким лицима (члан 9. став 1.); да се у центру за социјални рад остварују овим законом утврђена права и обезбеђује пружање услуга социјалне заштите из овог закона, као и да центар за социјални рад оснива јединица локалне самоуправе (члан 14. ст. 1. и 2.); да о корисницима, правима која су остварили и услугама које су им пружене води се евиденција, у складу са овим законом и другим прописима (члан 23. став 1.); да међу услуге социјалне заштите спадају и услуге смештаја – смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије, домски смештај, смештај у прихватилиште и друге врсте смештаја (члан 40. став 1. тачка 4)); да се услуга смештаја обезбеђује смештајем корисника у – 1) сродничку, хранитељску и другу породицу за одрасле и старије (у даљем тексту: породични смештај), 2) дом за смештај корисника, укључујући мале домске заједнице (у даљем тексту: домски смештај), 3) прихватилиште, 4) друге врсте смештаја, у складу са законом; као и да услуге смештаја обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом (члан 47. ст. 1. и 2.); да поступак за коришћење услуге из овог закона коју обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе спроводи центар за социјални рад, по службеној дужности или на захтев корисника (члан 68. став 1.); да центар за социјални рад одлучује о коришћењу услуге из члана 68. став 1. овог закона, применом одредаба закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није другачије одређено, да ако водитељ случаја, односно када је то законом и другим прописом одређено – стручни тим центра за социјални рад процени да корисник има потребу за услугом из става 1. овог члана, центар за социјални рад издаје кориснику упут за коришћење услуге коју обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: упут за коришћење услуге), као и да ако водитељ случаја, односно стручни тим центра за социјални

рад процени да корисник нема потребу за услугом из става 1. овог члана, захтев за коришћење тражене услуге социјалне заштите одбиће се решењем (члан 69. ст. 1. до 3.); да је упут за коришћење услуге јавна исправа којом се корисник упућује на коришћење услуге из члана 68. став 1. овог закона у установу социјалне заштите односно код овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите (члан 70. став 1.); да упут за коришћење услуге садржи – име и презиме корисника, врсту услуге, пружаоца услуге, цену услуге, податке о лицу које учествује у плаћању услуге и износ учешћа у плаћању услуге, а може да садржи и друге податке од значаја за коришћење услуге (члан 71. став 1.); да се против решења којим се одбија захтев за коришћење услуге из члана 68. став 1. овог закона може изјавити жалба у року од 15 дана, да се жалба из става 1. овог члана изјављује – 1) министарству надлежном за социјалну заштиту – против решења којим се одбија захтев за коришћење услуге коју обезбеђује Република Србија, 2) надлежном органу аутономне покрајине – против решења којим се одбија захтев за коришћење услуге коју обезбеђује аутономна покрајина, 3) надлежном органу јединице локалне самоуправе – против решења којим се одбија захтев за коришћење услуге коју обезбеђује јединица локалне самоуправе, да се жалба изјављује надлежном органу аутономне покрајине и када је решење о коришћењу услуге коју обезбеђује Република Србија донео центар за социјални рад са седиштем на територији аутономне покрајине, као и да посао из става 4. овог члана надлежни орган аутономне покрајине обавља као поверени посао (члан 73. ст. 1, 3, 4. и 5.).

Одредбама Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад („Службени гласник РС“, бр. 59/08, 37/10, 39/11, 1/12, 51/19 и 12/20) прописано је да у вршењу јавних овлашћења, центар, у складу са законом, одлучује о остваривању права на смештај у установу социјалне заштите (члан 4. став 1, тачка 4)).

Одредбама Одлуке о правима у социјалној заштити из надлежности Града Сомбора („Службени лист Града Сомбора“, број 28/16) прописано је: да у складу са чланом 40. Закона о социјалној заштити, град Сомбор обезбеђује следеће групе услуга социјалне заштите – дневне услуге у заједници, услуге смештаја, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге (члан 8.); да услуге смештаја обезбеђују кориснику краткотрајни смештај, осигуравају му безбедност у кризним ситуацијама, задовољење његових основних потреба и приступ другим услугама, док се не утврди одговарајући облик заштите или обезбеђивање неопходних услуга у месту пребивалишта, а у трајању до 8 дана (члан 18. став 1.); да се право на приврмени смештај у прихватилиштима или прихватну станицу обезбеђује за лица која имају пребивалиште на територији града Сомбора, а за поступање у конкретном случају постоји месна надлежност Центра за социјални рад у Сомбору, односно центра на чијој територији су лица са пребивалиштем на територији града Сомбора, затечена (члан 18. став 2.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да је Управни суд – Одељење у Новом Саду одлучивао „бирокуратски“ када је одбацио његов приговор у предмету нужног смештаја, у којем је претходно тужба због „ћутања управе“

одбачена као недозвољена, јер како то Управни суд сматра, није реч о управној ствари. Подносилац стога сматра да је Управни суд његову тужбу у конкретном случају ипак требало да узме у разматрање, јер је реч о управној ствари.

Уставни суд овом приликом констатује да се подносилац у накнадном поднеску од 13. августа 2018. године, када је оспорио решење Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године, није формално позвао на повреду права на правично суђење зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава. Међутим, Уставни суд указује да се из садржине наведеног поднеска од 13. августа 2018. године, може закључити да се подносилац уставне жалбе, у суштини, жали и на повреду права на правично суђење.

Испитујући наводе подносиоца уставне жалбе са становишта права на правично суђење, Уставни суд најпре указује да је сврха уставног јемства из члана 32. став 1. Устава у томе да се свакоме обезбеди право да од суда затражи и добије делотворну судску заштиту у вези са својим правима или обавезама. Реч је о „праву на суд“, чији је важан аспект и право на приступ суду. Кад су у питању права и обавезе о којима се одлучује појединачним актима и радњама државних органа и носилаца јавних овлашћења, Уставом је посебно утврђено право на приступ суду, тако што је 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 (члан 198. став 2. Устава).

Уставни суд, такође, указује да право на правично суђење није апсолутно права и оно може бити предмет ограничења која не спутавају или не умањују приступ суду појединцу на такав начин или у толикој мери да се сама суштина права оштети (видети пресуду Европског суда за људска права, Велико веће, *Vaka против Мађарске*, број представке 20261/12, од 23. јуна 2016. године, став 120.).

Полазећи од наведеног, а посебно имајући у виду тумачење и примену цитираних одредаба општих правних аката којима је уређено питање социјалне заштите, као и питање правног положаја ималаца јавних овлашћења у систему државне управе Републике Србије, Уставни суд је у конкретном случају најпре разматрао питање правног положаја центра за социјални рад. У вези са тим питањем, Уставни суд је утврдио да Центар за социјални рад Сомбор, којем се подносилац обратио иницијалним поднеском од 28. септембра 2016. године, са захтевом за доделу нужног смештаја, поседује правни положај имаоца јавног овлашћења, којем су поверени поједини послови државне управе, како то прописује одредба члана 4. Закона о државној управи. Такође, одредбом члана 69. став 1. Закона о социјалној заштити прописано је да центар за социјални рад одлучује о коришћењу услуге смештаја, применом одредаба закона којим се уређује општи управни поступак, уколико Законом о социјалној заштити није другачије одређено.

Из претходно наведеног произлази да је неспорно да је Центар за социјални рад Сомбор, одлучујући о подносиоцевом захтеву за доделу нужног смештаја, као ималац јавних овлашћења, био у обавези да примењује одредбе

Закона о општем управном поступку. Међутим Уставни суд сматра да су за потпуно решавање ове уставносудске ствари остала још три суштинска питања, која је потребно још једном размотрити, а то су: да ли је захтев за доделу нужног смештаја представљао управну ствар, затим у којој форми је било неопходно одговорити на такав захтев подносиоца и коначно каква је правна природа акта којим орган одлучује о захтеву подносиоца, тј. да ли се ради о управном акту или не.

Уставни суд стога сматра да у тражењу одговора на постављено питање које се односи на то да ли захтев за доделу нужног смештаја представља управну ствар, полазну основу треба да представља одредба члана 5. Закона о управним споровима, с обзиром на то да раније важећи Закон о општем управном поступку, за разлику од тренутно важећег, не садржи дефиницију управне ствари. Закон о управним споровима је управну ствар дефинисао као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Да би се наведена одредба Закона, која дефинише управну ствар, применила на конкретан случај, Уставни суд сматра да је потребно узети у обзир и релевантне одредбе Закона о социјалној заштити, као посебног закона, којима се детаљно дефинише питање смештаја. У том смислу, одредба члана 40. Закона о социјалној заштити дефинише све врсте смештаја као услугу социјалне заштите. С обзиром на то да је реч о јавној услузи, на коју корисници имају право, сагласно члану 4. став 2. Закона о социјалној заштити, онда се и услуга смештаја коју пружа центар за социјални рад, било да се ради о домском смештају или смештају у прихватилиште, може недвосмислено квалификовати као вршење делатности од јавног интереса (одредба члана 2. Закона о социјалној заштити). Коначно, Уставни суд констатује, да је у конкретном случају реч о делатности од јавног интереса, као и да се на основу важећих правних прописа очекује да у овој појединачној правној ситуацији орган задовољи потребу за будућим уређењем понашања странке, на тај начин што ће донети одговарајућу одлуку поводом тога да ли ће и на који начин подносилац користити социјалну услугу смештаја. На основу наведеног, Суд сматра да не постоје правне сметње да се на пружање овакве врсте социјалне услуге примени дефиниција управне ствари из члана 5. Закона о управним споровима.

У погледу тога да ли је у управном поступку у којем центар за социјални рад одлучује о праву корисника на пружање услуге смештаја потребно донети било какав појединачни акт, укључујући и управни акт, Уставни суд је становишта да су одредбе Закона о социјалној заштити у довољној мери прецизне и јасне. На такву оцену упућују најпре одредбе члана 69. наведеног Закона, које прописују да када се процени да корисник има потребу за услугом социјалне заштите, центар за социјални рад издаје кориснику упут за коришћење услуге коју обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: упут за коришћење услуге), међутим уколико је процена органа таква да корисник нема потребу за наведеном услугом, захтев за коришћење тражене услуге социјалне заштите



одбиће се решењем. Из претходно наведеног јасно произлази да на страни органа несумњиво постоји обавеза доношења решења онда када се захтев странке одбија, уз адекватно образложење, као и обавеза издавања упута за коришћење услуге, којим се захтев странке прихвата. За наведено решење у формално-правном смислу није спорно да представља акт којим се одлучује о подносиоачевом законом утврђеном праву на пружање социјалне услуге (смештаја), посебно ако се има у виду и то да је против истог предвиђена могућност изјављивања жалбе надлежном органу аутономне покрајине који се налази у систему државне управе (одредбе члана 73. Закона о социјалној заштити). Суд сматра самим тим да није спорно то да се у случају у којем се доноси решење, заправо ради о управном акту, путем којег орган решава управну ствар примењујући јавно овлашћење (видети члан 2. Закона о управним споровима). Прецизније одређење правне форме наведеног упута за коришћење услуге, којим се одговара потврдно на захтев корисника социјалне услуге, прописује одредба члана 70. став 1. Закона о социјалној заштити. Овом законском одредбом је прописано да упут за коришћење услуге представља јавну исправу, чија је форма прописана одредбама члана 71. Закона о социјалној заштити. Међутим, рокови за издавање наведеног упута, као и правна заштита у случају његовог неиздавања, прописани су одредбама члана 161. Закона о општем управном поступку, које детаљније уређују питање издавања уверења и других исправа у вези са којима органи државне управе воде евиденције, а што свакако јесте случај и са центром за социјални рад, како је то прописано одредбама члана 23. Закона о социјалној заштити. Сагласно наведеној одредби члана 161. став 4. Закона о општем управном поступку, прописано је да уколико у року од 15 дана од дана подношења захтева странке орган не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен. Из претходно наведеног произлази да је орган у обавези да у року од 15 дана изда јавну исправу, односно упут кориснику, уколико потврдно одговори на његов захтев за пружање услуге смештаја, а уколико одбије његов захтев, у истом року је у обавези да донесе решење, против којег постоји могућност изјављивања жалбе надлежном органу. Стога, Суд констатује још једном да у случају да орган донесе решење којим одбија захтев корисника, тада није спорно да се ради о управном акту против којег је дозвољена правна заштита у управном поступку. У случају да је одговор органа на захтев корисника потврдан, тј. када орган издаје упут за коришћење услуге, тада је реч о јавној исправу, која се издаје у вези са вођењем службене евиденције, за коју се може захтевати или њена измена или издавање нове исправе. У вези са наведеним упутом, Уставни суд налази да та исправа, сама по себи, не представља управни акт, за разлику од решења којим се захтев корисника одбија.

Конечно, Уставни суд је нашао да одредбе наведених прописа упућују на закључак да у управном поступку, који се тиче управне ствари, у којем се одлучује о нечијем праву, обавези или правном интересу, орган има

обавезу да донесе појединачни акт, нарочито ако је одредбама посебног закона, као што је то у конкретном случају Закон о социјалној заштити, прописано доношење јавне исправе – упута за коришћење услуге, односно управног акта – решења којим се захтев одбија. Међутим, Уставни суд констатује да је у конкретном случају, када је подносиочев захтев био у питању, доношење било каквог акта или предузимање било какве радње од стране органа очигледно изостало, док је са друге стране Управни суд погрешно сматрао да у погледу одговора на подносиочев захтев није ни постојала било каква законска обавеза на страни центра за социјални рад, која би се тицала решавања ове управне ствари, односно да орган није био у обавези да донесе чак ни решење којим би његов захтев одбио уз адекватно образложење. Уставни суд, стога, сматра да изостанак доношења решења у управном поступку, у којем се одлучује о неком подносиоцевом законом прописаном праву, као што је право на социјалну услугу смештаја, посебно у оним ситуацијама када је доношење решења законом прописано, неспорно представља „ћутање управе“, те да у таквом случају, подносилац има право на правну заштиту, укључујући и право да суд испита разлоге због којих орган није донео решење.

Имајући у виду све претходно наведено, Уставни суд је утврдио да подносилац уставне жалбе у конкретном случају није имао приступ Управном суду, када је у питању његова тужба поднета због „ћутања управе“, због чега је иста одбачена као недозвољена, јер Управни суд није третирао правно питање доделе нужног смештаја као управну ствар у којој је потребно донети управни акт (решење) којим се захтев странке одбија, уз адекватно образложење. У том смислу подносиоцу није обезбеђено Уставом гарантовано право да се његова тужба разматра пред законом установљеним надлежним судом, чиме му је очигледно ускраћено „право на суд“, као саставни део права на правично суђење и уједно једна од битних претпоставки владавине права у демократском друштву.

Полазећи од свега изложеног, овај суд сматра уставноправно неприхватљивом оцену Управног суда – Одељење у Новом Саду да се одлучивање о захтеву за решавање питања нужног смештаја не може сматрати управном ствари и да се у поступку по таквом захтеву не доноси акт који има карактер управног акта, онда када је реч о ситуацији у којој се захтев подносиоца одбија.

Налазећи да у конкретном случају нису били испуњени услови за одбацивање тужбе на основу одредбе члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на приступ суду, као саставног дела права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Након што је утврдио наведену повреду права, Уставни суд није разматрао повреду других елемената права на правично суђење, нити остале, у уставној жалби наведене повреде уставних начела и права у односу на овај оспорени акт.

С обзиром на изложено, Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. 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) и утврдио да је оспореним решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године подносиоцу повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

6. Имајући у виду природу утврђене повреде права, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице ове повреде уставног права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем решења Управног суда – Одељење у Новом Саду Ув. 224/18 од 3. јула 2018. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном посебном већу Управног суда 14. маја 2018. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Како је Уставни суд оценио да се штетне последице утврђене повреде означеног уставног права могу отклонити у поновном поступку по приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном посебном већу Управног суда 14. маја 2018. године, то је Суд захтев подносиоца за накнаду штете одбацио као преурањен, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 4. изреке.

8. Испитујући уставну жалбу у делу у којем је изјављена против пресуде Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године, Уставни суд најпре констатује да се наведена пресуда Управног суда, која је донета у предмету признавања права на новчану социјалну помоћ, не може довести нити у правну нити у логичку везу са садржином права на слободу и безбедност из члана 27. Устава, којим су зајемчена одређена права лицу које је лишено слободе.

У односу на преостала истакнута права из чл. 32. и 58. Устава, посебно уважавајући значај ове правне ствари за подносиоца (питање права на новчану социјалну помоћ), Уставни суд је имајући у виду садржину уставне жалбе и садржину оспореног акта, оценио да се наводи подносиоца у конкретном случају не могу прихватити као уставноправни разлози којима се аргументују тврдње о повреди означеног права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, нити права на имовину из члана 58. Устава, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд још једном оцени законитост оспорене пресуде Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године.

У вези истакнуте повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд указује да се одредбама члана 21. Устава не јемчи ниједно самостално људско или мањинско право или слобода, већ се утврђује начело у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе, што даље значи да до његове повреде може доћи само у вези са истовремено утврђеном повредом одређеног уставног права односно слободе, а што овде није случај.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у делу изјављеном против пресуде Управног суда У. 13094/16 од 27. октобра 2017. године,

јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, те је решио као у тачки 3. изреке.

9. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9), члана 46. тачка 9) 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.

Одлука Уж-11300/2017 од 24. фебруара 2022. године

**Повреда права на суђење у разумном року,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак – по захтеву за предузимање мера  
из надлежности грађевинске инспекције)**

Допуштеност уставне жалбе *ratione temporis* због повреде права која је трајног карактера; допуштеност уставне жалбе *ratione personae* у погледу процесне легитимације лица које подноси иницијативу за покретање поступка инспекцијског надзора у оспореном поступку

Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је повређено право на суђење у разумном року у поступку административног извршења решења надлежног органа којим је наложено уклањање означеног грађевинског објекта – бетонске стазе.

Испитујући допуштеност уставне жалбе *ratione temporis*, с обзиром на то да је прво решење којим је наложено уклањање спорне бетонске стазе донето пре проглашења Устава, Уставни суд је утврдио да у време подношења уставне жалбе није био окончан предметни поступак административног извршења. Имајући у виду да је повреда на коју се указује у уставној жалби трајног карактера, Суд је оценио да је уставна жалба *ratione temporis* допуштена.

Испитујући допуштеност уставне жалбе *ratione personae*, Суд је констатовао да је поступак инспекцијског надзора, о коме се ради у конкретном случају, до доношења важећег Закона о инспекцијском надзору био уређен Законом о државној управи, који није регулисао питање процесне легитимације лица које подноси иницијативу за покретање поступка инспекцијског надзора. Међутим, пошто у предметном поступку инспекцијског надзора подносилац уставне жалбе има својство странке од 2006. године, а подносиатеља од 2008. године и поступак још није правноснажно окончан, то је уставна жалба и *ratione personae* допуштена.

Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта права из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је, испитујући све релевантне критеријуме који су утицали на трајање поступка, утврдио да је трајањем предметног поступка административног извршења дуже од 15 година и да исти још није окончан, подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава, па им је на име нематеријалне штете досудио адекватно правично задовољење.

Како управни поступак поводом кога је поднета уставна жалба још није окончан, Суд је одредио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права отклоне налагањем надлежним органима да предузму неопходне мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року.

Испитујући уставну жалбу у делу којим је оспорена означена пресуда Управног суда, Уставни суд је констатовао да је истом пресудом уважена тужба инвеститора, поништено решење другостепеног органа и предмет враћен туженом органу на поновно одлучивање, из чега следи да њеним доношењем нису исцрпљена правна средства у овој правној ствари, па је у овом делу уставна жалба преурађена.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. П. и Р. П. и утврђује да је у поступку административног извршења који се води пред Одељењем за инспекцијске послове и извршења Управе градске општине Савски венац у Београду у предмету број 356-79/2018-VI-3 подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносилаца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све мере како би се поступак административног извршења из тачке 1. окончао у најкраћем року.

### О б р а з л о ж е њ е

1. В. П. и Р. П. обоје из Београда, поднели су Уставном суду, 4. маја 2018. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 11954/16 од 22. фебруара 2018. године, због повреде начела и права из чл. 21, 25, 32, 36. и 58. Устава Републике Србије, као и због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбама члана 32. став 1. Устава, у поступку административног извршења наведеном у изреци.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је оспорена пресуда у свему супротна Уставу, Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и ставовима Управног суда израженим у раније донетим одлукама у тој правној ствари; да је Управни суд после 13 година арбитражним поступањем онемогућио подносиоце да уживају своју имовину и исту практично одузео; да су подносиоци „годинама“ заинтересована лица у предметном поступку, а да се Управни суд у оспореној пресуди „чуди“ због чега је обавеза уклањања спорне бетонске стазе наложена само власницима

посебних делова зграде у улици А. број ..., иако се налази на две катастарске парцеле.

У уставној жалби се, такође, указује на то да се оспореном пресудом одуговлачи поступак, иако „неосновано“ траје већ 13 година.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означених начела и права и поништи оспорени акт, као и да утврди право подносиоцима уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од по 1.000 евра, у динарској противвредности. Такође се предлаже да Уставни суд одложи извршење оспореног акта и „забрани поступање по предметној пресуди, односно извршење свих других аката“...до доношења одлуке по овој уставној жалби.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, списе предмета Одељења за инспекцијске послове и извршења Управе градске општине Савски венац у Београду број 356-79/2018-VI-3, као и достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

3.1. Подносилац уставне жалбе В. П. обратио се 13. јуна 2005. године Одељењу за инспекцијске послове општине Савски венац захтевом за предузимање мера из надлежности грађевинске инспекције на уклањању колско-пешачке стазе између предгаражног простора зграда бр. ... и ... у улици А. у Београду. Захтевом је тражено да се та обавеза наложи власницима гаража лево од улаза у зграду број ..., јер коришћење те стазе „угрожава безбедност и озбиљно доводи у питање коришћење гараже“ подносиоца и предгаражног простора, који по грађевинској дозволи припада његовој гаражи, тим пре што се у једној од гаража врши поправка возила, а на згради број 6 се врши надзиђивање, што ће додатно повећати број потенцијалних корисника приступног пута искључиво одобреног за зграде бр. ... и ... .

Грађевински инспектор Одељења за инспекцијске послове и извршења Управе градске општине Савски венац у Београду (даље у тексту: првостепени орган) донео је решење број 356-94/2005 од 22. фебруара 2006. године, којим је наређено Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, као инвеститору радова на изградњи спорне бетонске стазе, да исту поруши у остављеном року, под претњом принудног извршења. Решењем Секретаријата за имовинско-правне послове и грађевинску инспекцију града Београда – Сектор за другостепени поступак и управно-правне послове

за грађевинску и урбанистичку инспекцију (даље у тексту: другостепени орган) од 30. јуна 2006. године поништен је наведени закључак и предмет враћен истом органу на поновно одлучивање.

Закључком првостепеног органа од 14. септембра 2006. године прекинут је предметни поступак инспекцијског надзора до правноснажног окончања поступка по пријави Стамбене зграде у улици А. број ... у Београду за легализацију спорне бетонске стазе. Решењем другостепеног органа од 14. децембра 2006. године уважена је жалба подносиоца уставне жалбе В. П. и поништен је побијани закључак.

Закључком првостепеног органа од 7. маја 2007. године обустављен је поступак предметног инспекцијског надзора покренут против Републике Србије као инвеститора радова. Решењем другостепеног органа од 20. септембра 2007. године поништен је наведени закључак, због оцене тог органа да је нејасно на основу којих доказа је првостепени орган утврдио да је спорна стаза изграђена у складу са издатим одобрењем за изградњу.

Решењем првостепеног органа од 24. октобра 2007. године, донетим на основу одредбе члана 141. став 1. тачка 1) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) наређено је Републици Србији, као инвеститору радова на изградњи спорне бетонске стазе, да исту поруши у остављеном року, јер су радови изведени без одобрења за њихово извођење. Решење је достављено подносиоцима уставне жалбе. Исти орган је 3. децембра 2007. године донео закључак о дозволи извршења наведеног решења.

Решењем другостепеног органа од 28. јануара 2008. године поништено је решење првостепеног органа од 24. октобра 2007. године. Пресудом Окружног суда у Београду У. 315/08 од 22. маја 2008. године одбијена је тужба подносилаца уставне жалбе поднета против коначног решења од 28. јануара 2008. године.

Закључком првостепеног органа од 4. марта 2008. године поново је прекинут предметни поступак инспекцијског надзора до правноснажног окончања поступка по пријави Стамбене зграде за легализацију спорне бетонске стазе.

Закључком првостепеног органа од 26. августа 2008. године поново је обустављен предметни поступак инспекцијског надзора покренут против Републике Србије као инвеститора радова, а другостепени орган је решењем од 25. новембра 2008. године поништио наведени закључак.

Закључком првостепеног органа од 4. новембра 2009. године трећи пут је прекинут поступак инспекцијског надзора до правноснажног окончања поступка по захтеву за легализацију спорне бетонске стазе. Решењем другостепеног органа од 28. јануара 2010. године одбијена је жалба подносилаца уставне жалбе изјављена против наведеног закључка, али је Управни суд пресудом У. 20480/10 од 24. фебруара 2012. године уважио тужбу подносилаца, поништио коначно решење од 28. јануара 2010. године и предмет вратио истом органу на поновно одлучивање.

Закључком првостепеног органа од 20. новембра 2014. године трећи пут је обустављен поступак предметног инспекцијског надзора. Другостепени

орган је решењем од 22. јуна 2015. године поништио наведени закључак, поред осталог, због тога што није сматрао прихватљивим закључак првостепеног органа да је инвеститор спорних радова Република Србија.

Решењем првостепеног органа број 356-205/2015-VI-03 од 19. јануара 2016. године наложено је власницима посебних делова зграде у улици А. број ... и носиоцима права својине на к.п. .../5 КО Савски венац, означеним у решењу, да у остављеном року уклоне бетонску стазу изграђену на к.п. бр. .../5 и .../7 КО Савски венац. У образложењу решења је наведено да је решењем Одељења за грађевинске и комуналне послове градске општине Савски Венац број 351-91/2008-III-01 од 17. марта 2010. године одбијен захтев за легализацију спорне стазе и да је то решење постало правноснажно 30. новембра 2012. године. Решењем другостепеног органа од 18. јула 2016. године одбијена је жалба инвеститора изјављена против решења од 19. јануара 2016. године.

Првостепени орган је 22. августа 2016. године донео закључак о дозволи извршења решења о извршењу тог органа од 19. јануара 2016. године.

Оспореном пресудом Управног суда У. 11954/16 од 22. фебруара 2018. године уважена је тужба инвеститора и поништено коначно решење од 18. јула 2016. године, а предмет враћен другостепеном органу на поновно одлучивање. Управни суд је оценио да у побијаном решењу недостају разлози о томе због чега је само појединим власницима посебних делова зграде наложено да уклоне спорну стазу. Такође је оцењено да се из утврђеног чињеничног стања не може закључити да је дошло до нарушавања мирног уживања имовине подносилаца уставне жалбе и да је угрожено редовно коришћење суседних објеката.

Другостепени орган је решењем од 17. априла 2018. године поништио решење првостепеног органа од 19. јануара 2016. године и предмет вратио том органу на поновно одлучивање.

Решењем првостепеног органа број 356-79/2018-VI-3 од 10. августа 2018. године наложено је власницима посебних делова зграде у улици А. број ... и носиоцима права својине на к.п. .../5 КО Савски венац, као и власницима посебних делова зграде у улици А. број ... и носиоцима права својине на к.п. .../7 КО Савски венац, међу којима су и подносиоци уставне жалбе, да у остављеном року уклоне бетонску стазу изграђену на к.п. бр. .../5 и .../7 КО Савски венац.

Решењем првостепеног органа од 17. септембра 2018. године усвојена је жалба коју су изјавили обавезани власници посебних делова зграде, осим подносилаца уставне жалбе и поништено решење тог органа од 10. августа 2018. године (тач. 1. и 2. диспозитива), јер је у поступку одлучивања о жалби утврђено да побијано решење не садржи поуку о правном средству. Тачком 3. диспозитива новодонетог решења наложено је лицима означеним у решењу које је поништено да у остављеном року уклоне спорну бетонску стазу.

Решењем о извршењу првостепеног органа од 15. октобра 2018. године утврђено је да је решење тог органа од 17. септембра 2018. године постало извршно 25. септембра 2018. године и дозвољено је његово извршење.



Решењем другостепеног органа од 4. марта 2021. године усвојена је жалба власника посебних делова зграде у улици А. број ..., као и два власника посебних делова зграде у улици А. број ... и поништено је решење првостепеног органа од 17. септембра 2018. године (тачка 1. диспозитива). Истим решењем поништено је решење првостепеног органа од 10. августа 2018. године и предмет враћен истом органу на поновно одлучивање (тачка 2. диспозитива). Другостепени орган је утврдио да је првостепени орган „истовремено одлучио о редовном и о ванредном правном средству – поништавање коначног решења“.

Другостепени орган је решењем од 5. марта 2021. године поништио решење о извршењу од 15. октобра 2018. године, јер је прегледом списка предмета утврдио да је решењем од 4. марта 2021. године поништено решење првостепеног органа од 17. септембра 2018. године, чије извршење је дозвољено побијаним решењем.

3.2. Решењем Одељења за грађевинске и комуналне послове градске општине Савски Венац број 351-91/2008-III-01 од 17. марта 2010. године одбијен је захтев Л. Ђ, М. Г. и А. З. за накнадно издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу за радове изведене на изградњи бетонске стазе за потребе објекта ширине 3м, дужине 15м. У образложењу решења је наведено да се спорна стаза простире са своје две трећине на к.п. број .../7, а да подносиоци захтева немају право коришћења на истој, нити поседују оверене писмене сагласности сукорисника наведене парцеле. Решењем Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда од 11. октобра 2010. године одбијена је жалба тих лица изјављена против наведеног решења. Пресудом Управног суда У. 30202/10 од 30. новембра 2012. године одбијена је као неоснована тужба М. Г. и А. З. поднета против коначног решења од 11. октобра 2010. године.

3.3. Према препису листа непокретности за к.п. број .../7 КО Савски венац, на тој парцели се налази објекат преузет из земљишне књиге – стамбена зграда за колективно становање у улици А. број ... у Београду, а подносиоци уставне жалбе су власници по једног стана и једне гараже у тој згради. Предметно земљиште је у државној својини, а право коришћења имају власници посебних делова зграде.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносиоци указују у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06 и 39/09), који је био на снази на дан доношења решења првостепеног органа од 24. октобра 2007. године, било је прописано: да је грађевински инспектор овлашћен да врши надзор над коришћењем објеката и да предузима мере ако утврди да се коришћењем објекта доводе у опасност

живот и здравље људи, безбедност околине, угрожава животна средина и ако се ненаменским коришћењем утиче на стабилност и сигурност објекта (члан 140. став 2.); да је грађевински инспектор у вршењу инспекцијског надзора овлашћен да нареди решењем рушење објекта, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без одобрења за изградњу и пријаве почетка изградње објекта, односно извођења радова, односно главног пројекта (члан 141. став 1. тачка 1)); да је власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе дужан да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона пријави општинској, односно градској управи објекат чије је грађење, односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе, а по истеку рока из става 1. овог члана, општинска, односно градска управа у року који не може бити дужи од 60 дана обавештава власника, односно инвеститора објекта о условима за издавање одобрења за изградњу, односно о документацији коју је дужан да приложи уз захтев (члан 160. ст. 1. и 3.); да ће, ако власник објекта изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе не пријави објекат у року из члана 160. овог закона, односно не поднесе захтев за издавање одобрења за изградњу у року из члана 161. овог закона, општинска, односно градска управа донети решење о рушењу објекта, односно дела објекта (члан 162.).

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-Одлука УС и 24/11), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, било је прописано: да легализација, у смислу овог закона, јесте накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе, а да ће се грађевинска дозвола из става 1. овог члана издати за све објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана ступања на снагу овог закона (члан 185. ст. 1. и 2.); да се поступак легализације покреће по захтеву власника бесправно изграђеног објекта, односно његовог дела, а да се захтев за легализацију подноси у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона (члан 186. ст. 1. и 2.); да се рушење објекта, који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана ступања на снагу овог закона, неће извршавати нити ће се за те објекте доносити решење о уклањању до правноснажно окончаног поступка легализације (члан 197. став 1.); да се правноснажним окончањем поступка којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, стичу услови за уклањање објекта, односно његовог дела (члан 198. став 1.); да ће се решавање захтева за издавање одобрења за изградњу, употребне дозволе и других захтева за решавање о појединачним правима и обавезама, поднетих до дана ступања на снагу овог закона, наставити по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона (члан 218.).

Сагласно одредбама члана 18. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 и 95/18), поступак инспекцијског надзора покреће се и води по службеној дужности или захтевом надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и захтевом другог лица коме

је посебним законом признато својство странке у поступку (став 1.), при чему представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у том поступку (став 3.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да је странка лице по чијем захтеву је покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку (члан 39.); да кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће допунити поступак и отклонити наведене недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа, а ако другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар (члан 232. став 1.); да се извршење ради испуњења неновчаних обавеза извршеника спроводи административним путем (члан 266. став 1.); да орган надлежан за спровођење административног извршења доноси, по службеној дужности или по предлогу тражиоца извршења, закључак о дозволи извршења и да је против тог закључка допуштена жалба надлежном другостепеном органу (члан 268. став 1.); да се у поступку административног извршења може изјавити жалба која се односи само на извршење, а њоме се не може побијати правилност решења које се извршава и да жалба не одлаже започето извршење (члан 270. ст. 1. и 2.); да ће се административно извршење обуставити по службеној дужности и спроведене радње поништити ако се утврди да је обавеза у целини извршена, да извршење није било уопште допуштено, да је било спроведено према лицу које није у обавези, ако тражилац извршења одустане од свог захтева, односно ако је извршна исправа поништена или укинута (члан 271. став 1.); да ће се административно извршење одложити ако се утврди да је у погледу извршења обавезе дозвољен почек, или је уместо привременог решења које се извршава донесено решење о главној ствари које се разликује од привременог решења, као и да одлагање извршења одобрава орган који је донео закључак о дозволи извршења (члан 271. став 2.).

Одредбама важећег Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18) прописано је: да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања (члан 9. став 2.); да је против решења о извршењу у поступку управног извршења дозвољена жалба, која не одлаже извршење решења (члан 202. став 1.); да се извршење може, на предлог извршеника или тражиоца извршења, одложити ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење

би изазвало ненадокнадиву штету, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу (члан 202. став 4.).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, у поступку административног извршења решења надлежног органа којим је наложено уклањање бетонске стазе изграђене на к.п. бр. .../5 и .../7 КО Савски венац.

Испитујући допуштеност уставне жалбе *ratione temporis*, с обзиром на то да је прво решење којим је наложено уклањање спорне бетонске стазе донето пре проглашења Устава, Уставни суд је утврдио да у време подношења уставне жалбе није био окончан предметни поступак административног извршења. Имајући у виду да је повреда на коју се указује у уставној жалби трајног карактера, Уставни суд је оценио да је уставна жалба *ratione temporis* допуштена (видети, на пример, пресуде Европског суда за људска права у предметима *Илић и ројив Србије*, број представке 30132/04, од 9. октобра 2007. године, ст. 52. до 54. и *Косић и ројив Србије*, број представке 41760/04, од 25. новембра 2008. године, ст. 44. до 46.).

Испитујући допуштеност уставне жалбе *ratione personae*, Уставни суд је констатовао да је инспекцијски надзор до доношења Закона о инспекцијском надзору био уређен Законом о државној управи, који није регулисао питање процесне легитимације лица које подноси иницијативу за покретање поступка инспекцијског надзора. Овај суд је, међутим, имао у виду да се током инспекцијског надзора понекад уводе у поступак у својству странке лица којима то право не припада, јер се акт којим се инспекцијски орган обавештава о постојању потребе за вршењем надзора погрешно сматра захтевом, иако он то није по својој правној природи. У тим случајевима инспекцијски орган позива подносиоца иницијативе на усмену расправу, па и доставља првостепену, односно другостепену одлуку и тиме га чини странком у управном поступку, иако је Законом о инспекцијском надзору из 2015. године изричито прописано да подносиоци иницијатива немају својство странке у том поступку (став 3.).

Уставни суд је, увидом у списе предмета првостепеног органа, утврдио да је тај орган по службеној дужности, а на иницијативу подносиоца уставне жалбе, 22. фебруара 2006. године донео решење број 356-94/2005, којим је наложио уклањање спорне бетонске стазе. Суд је констатовао да је другостепени орган одлучио о жалби коју је подносилац уставне жалбе изјавио против решења од 14. септембра 2006. године, а да је Управни суд одлучио о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења другостепеног органа од 28. јануара 2008. године. Имајући то у виду, Уставни суд је утврдио да је предметни поступак инспекцијског надзора започео 2006. године, да у том поступку подносилац уставне жалбе има својство странке од 2006. године, а подносиоца од 2008. године и да предметни поступак још није правноснажно окончан.

Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта означеног уставног права из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је имао у виду да је појам разумног трајања управног поступка релативна категорија која зависи од

низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном случају, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа који воде поступак, као и од значаја истакнутог права за подносиоца. Полазећи од наведеног, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

По оцени Уставног суда, превасходну одговорност за наведено трајање овог поступка сноси првостепени орган, који је у периоду од петнаест година донео, поред осталог, четири решења којима је различитим инвеститорима налагао обавезу уклањања спорне бетонске стазе, при чему је у истом периоду три пута наизменично доносио закључке о прекиду и обустављању предметног поступка. Овај суд, с тим у вези, истиче да је већ 30. новембра 2012. године постало правноснажно решење којим је одбијен захтев за легализацију радова на изградњи спорне бетонске стазе.

Уставни суд, такође, оцењује да је трајању поступка допринео и другостепени орган, тиме што је поништио девет одлука првостепеног органа, пропуштајући да користи овлашћења из члана 232. раније важећег Закона о општем управном поступку. Према становишту које је изразио и Европски суд за људска права, чињеница да се више пута налаже понављање разматрања једног предмета пред нижом инстанцом може, сама по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему државе (видети пресуде Европског суда за људска права у предмету *Pavlyulynets ĩроїшив Україне*, представка број 70767/01, став 51, од 6. септембра 2005. године и предмету *Цвейкович ĩроїшив Срдије*, представка број 17271/04, став 51, од 10. јуна 2008. године).

По оцени Уставног суда, одлучивање Управног суда у управним споровима вођеним у току оспореног поступка административног извршења није изашло изван оквира поступања у разумном року.

Уставни суд указује на то да поступак административног извршења по својој природи не спада у сложене поступке, посебно стога што се извршење спроводи на основу извршног решења, чија се правилност не може оспоравати жалбом. Такође, у Закону о општем управном поступку су таксативно наведени разлози и случајеви у којима се може обуставити, односно одложити извршење, што умногоме олакшава поступање надлежног органа у том поступку.

Испитујући од каквог је значаја за подносиоце уставне жалбе одлука у оспореном поступку, Уставни суд је констатовао да су они носиоци права коришћења на катастарској парцели на којој се, у већем делу, налази спорна бетонска стаза, што указује на њихов интерес да се ефикасно спроведе поступак уклањања те стазе. Овај суд, међутим, констатује да је у оспореној пресуди доведен у сумњу закључак управних органа да спорна стаза отежава редовно коришћење суседних објеката. Такође, решењем првостепеног органа донетим у извршењу наведене пресуде обавеза уклањања те стазе налажена је свим власницима посебних делова зграда бр. ... и ..., па и подносиоцима уставне жалбе. Суд, с тим у вези, наглашава да предметни поступак инспекцијског надзора није покренут због тога што су коришћењем спорне бетонске стазе доведени у опасност живот и здравље људи или безбедност

околине, у смислу члана 140. став 2. раније важећег Закона о планирању и изградњи, већ због тога што је та стаза изграђена без одобрења за изградњу, те је њено уклањање наложено на основу одредбе члана 141. став 1. тачка 1) наведеног закона.

Оцењујући понашање подносилаца уставне жалбе у оспореном поступку, Уставни суд налази да они својим радњама нису допринели продужењу предметног поступка. Суд је, наиме, констатовао да извршење решења којима је налагано уклањање спорне бетонске стазе није било одложено на основу одредаба члана 271. став 2. раније важећег Закона о општем управном поступку или члана 202. став 4. важећег закона. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да жалба против акта којим се дозвољава извршење решења о обавези уклањања објекта изграђеног без грађевинске дозволе не задржава извршење тог решења, Уставни суд налази да нису постојале законске сметње за спровођење решења о дозволи извршења донетих у оспореном поступку због изјављених жалби против тих решења. Овај суд, такође, указује на то да подносиоцима уставне жалбе нису била на располагању средства за убрзање поступка, будући да тужбу Управном суду због „ћутања управе“ може поднети само странка о чијој жалби није одлучено у управном поступку.

Полазећи од тога да предметни поступак административног извршења траје дуже од 15 година и да још није окончан, Уставни суд је оценио да је у поступку административног извршења који се води пред Одељењем за инспекцијске послове и извршења Управе градске општине Савски венац у Београду број 356-79/2018-VI-3 (раније број 356-205/2015-VI-03) подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу уставну жалбу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоцима уставне жалбе због констатоване повреде права на суђење у разумном року оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу сваком од по 1.000 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини нематеријалне штете коју су претрпели подносиоци уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја за утврђивање висине ове штете, посебно дужину трајања предметног поступка, понашање подносилаца и захтев који је постављен у уставној жалби. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, такође, имао у виду праксу овог суда, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење.

7. Полазећи од тога да управни поступак поводом кога је поднета уставна жалба још није окончан, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одредио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права отклоне налагањем надлежним органима да предузму неопходне мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року, па је одлучио као у тачки 3. изреке.

8. Испитујући уставну жалбу у делу којим је оспорена пресуда Управног суда У. 11954/16 од 22. фебруара 2018. године, Уставни суд је најпре констатовао да из наведене одредбе члана 170. Устава Републике Србије произлази да је једна од претпоставки за изјављивање уставне жалбе да су пре њеног подношења искоришћена прописана правна средства за заштиту права подносиоца уставне жалбе. Уставни суд је даље констатовао да је оспореном пресудом уважена тужба инвеститора, поништено решење другостепеног органа од 18. јула 2016. године и предмет враћен туженом органу на поновно одлучивање. Овај суд истиче да су подносиоци уставне жалбе, након поништавања решења првостепеног органа од 19. јануара 2016. године у извршењу оспорене пресуде, имали могућност да у поновном поступку пред управним органом истакну све чињенице које су изнели у одговору на тужбу, као и да бране своја права и законом заштићене интересе, из чега следи да доношењем пресуде Управног суда У. 11954/16 од 22. фебруара 2018. године нису исцрпљена правна средства у овој правној ствари.

С обзиром на изложено, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбацио као преурањену, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

Полазећи од наведеног, Уставни суд није разматрао захтев уставне жалбе да се одложи извршење оспорене пресуде Управног суда У. 11954/16 од 22. фебруара 2018. године.

9. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.

Одлука Уж-5325/2018 од 24. фебруара 2022. године

**Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава;  
повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву  
за издавање грађевинске дозволе)**

Да ли се може откупити станарска остава која се налази у таванском простору стамбене зграде заједно са станом у тој згради? Да ли одлука о уступању права трајног коришћења просторије у којој се налазе станарске оставе мора бити донета сагласношћу свих власника станова који

имају оставе у тој просторији? Да ли је након ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2009. године инвеститор био у обавези да достави урбанистичку сагласност ради одлучивања о захтеву за издавање грађевинске дозволе поднетом 2003. године, ако за извођење радова који су предмет захтева није више потребна грађевинска дозвола?

По оцени Уставног суда, у оспореној пресуди дат је уставноправно прихватљив одговор на прво спорно правно питање, имајући у виду да Управни суд није прихватио закључак првостепеног органа да су поједини власници посебних делова предметне стамбене зграде стекли право својине на оставама које се налазе у просторији планираној за адаптацију, већ је оценио да те оставе представљају заједничке делове зграде који служе само неким посебним деловима зграде.

Разматрајући како је решено друго спорно правно питање, Уставни суд је имао у виду да одредбама раније важећег Закона о одржавању стамбених зграда није био посебно уређен поступак одлучивања о уступању права коришћења заједничког дела зграде који користе само неки власници посебних делова зграде. По налажењу овог суда, уколико заједнички део зграде користе само поједини власници посебних делова зграде, одлуку о уступању права коришћења тог дела зграде не може донети већина од укупног броја чланова скупштине зграде, ако међу њима нису власници посебних делова зграде који користе тај део зграде. Из оспорене пресуде такође произлази наведени закључак, при чему је Управни суд на становишту да сагласност за претварање станарских остава у стамбени простор морају дати сви власници станова чије се оставе налазе у просторији планираној за адаптацију. Међутим, у вези са одлукама о питањима која се односе на промену намене заједничке недељиве својине, Уставни суд указује на становиште које је изразио у Одлуци IY-95/2006 од 17. марта 2011. године, према коме се такве одлуке могу доносити под условом да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде, али да такав правни став не подразумева да је за одлуку о начину коришћења заједничких делова зграде неопходна сагласност свих етажних власника. При томе, право једнаког одлучивања етажних власника о начину коришћења заједничких делова зграде значи да глас сваког појединог етажног власника има једнаку вредност, независно од површине стана које ово лице поседује или неког другог критеријума, а не и да се овакве одлуке могу донети искључиво једногласно, односно сагласношћу свих етажних власника.

Имајући у виду да оспорена пресуда не садржи одредбе материјалног права чијом применом је оцењено да је за одлуку о уступању права коришћења на предметним станарским оставама потребна сагласност свих власника станова који имају оставе у тој просторији, становиште Управног суда је произвољно, а оспорена пресуда не садржи ни уставноправно прихватљиве разлоге за оцену да недостављање урбанистичке сагласности, у конкретном случају, значи да подносилац уставне жалбе није доставио комплетну техничку документацију. Како је произвољном применом материјалног права у оспореној пресуди захтев подносиоца



уставне жалбе одбијен као неоснован, тиме је подносиоцу повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те је уставна жалба усвојена у овом делу, уз поништај оспорене пресуде и налог да се донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против коначног решења управног органа у овом поступку, а све без прејудуцирања одлуке надлежних органа у предметној управној ствари.

Захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, одбачен је као преурањен, имајући у виду одлуку донету по овој уставној жалби.

У вези са истакнутом повредом права на суђење у разумном року у предметном управном поступку, Уставни суд је утврдио да у поступку у коме је скоро 15 година одлучивано о захтеву за издавање грађевинске дозволе, одређени допринос подносиоца уставне жалбе у томе не може утицати на то да је повређено његово право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, па је у овом делу усвојио уставну жалбу и одлучио да се правично задовољење подносиоца због утврђене повреде права оствари накнадом нематеријалне штете у одговарајућем новчаном износу, као правичним задовољењем, ценећи све релевантне околности за такву одлуку и имајући у виду своју и праксу Европског суда за људска права у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном пружа одговарајуће задовољење.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба З. Г. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 2134/14 од 28. децембра 2017. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 2134/14 од 28. децембра 2017. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак XXI-05 број 351.1-330/2013 од 9. децембра 2013. године.

3. Усваја се уставна жалба З. Г. и утврђује да је у управном поступку који је вођен пред Одељењем за грађевинске и комуналне послове Управе градске општине Нови Београд у предмету број VIII-351-302/13 (раније предмет број III-351-84/03) повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

4. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 700 евра, у динарској противвредности по средњем

курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде и државне управе.

### О б р а з л о ж е њ е

1. З. Г. из Београда поднео је Уставном суду, 26. јануара 2018. године, преко пуномоћника З. Л, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 2134/14 од 28. децембра 2017. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије. Уставна жалба је допуњена поднеском од 30. новембра 2018. године.

У уставној жалби се најпре наводи: да се захтев подносиоца за издавање грађевинске дозволе несумњиво односи на заједничке просторије, из чега следи да је приложени уговор закључен са скупштином стамбене зграде доказ о праву коришћења тих просторија; да се из извода из пројекта наведене стамбене зграде може утврдити да сваки од станова у тој згради има посебну оставу у свом стану, те да се оставе које су предмет уговора о откупу станова не односе на спорну заједничку просторију, већ искључиво на оставе унутар станова.

У уставној жалби се, такође, наводи да оспорена пресуда не садржи разлоге за оцену Управног суда да подносилац није доставио комплетну техничку документацију, односно урбанистичку сагласност. Подносилац, с тим у вези, истиче да је доставио исправу „која замењује ту сагласност“, будући да због промене прописа иста више није потребна.

Према наводима уставне жалбе, подносиоцу је незаконитим поступањем управних органа и Управног суда ускраћена могућност да оствари своја права у предметном поступку издавања грађевинске дозволе, који траје 17 година, а „последнице оспорене пресуде“ су и трошкови којима је изложен услед таквог поступања, као и штета коју за то време трпи због немогућности реализације уговора закљученог са стамбеном зградом.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт, списе предмета Одељења за грађевинске и комуналне послове Управе градске општине Нови Београд број VIII-351-302/13 (раније предмет број III-351-84/03) и приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

3. 1. Подносилац уставне жалбе је 12. фебруара 2003. године поднео захтев за издавање грађевинске дозволе за претварање заједничке просторије – таванског простора у стан.

Закључком Одељења за грађевинске и комуналне послове општине Нови Београд број III-351-84/03 од 22. фебруара 2005. године одбачен је предметни захтев као непотпун.

Решењем другостепеног органа од 23. маја 2005. године поништен је наведени закључак, са образложењем да је требало донети мериторну одлуку о захтеву.

Подносилац је 1. октобра 2007. године поднео жалбу због „ћутања администрације“.

Првостепени орган је решењем од 19. октобра 2007. године одбио захтев као неоснован, јер подносилац није доставио сагласност свих власника станова којима служе оставе које су предмет претварања. По оцени тог органа, предметне просторије не представљају заједничке делове зграде који служе свим станарима, већ само власницима станова којима те оставе припадају. Решењем другостепеног органа од 26. марта 2008. године одбијена је жалба подносиоца изјављена против решења о предметном захтеву. Пресудом Окружног суда у Београду У. 747/08 од 8. јула 2008. године уважена је тужба подносиоца уставне жалбе и поништено побијано другостепено решење, јер у поступку није утврђено да ли су предметне просторије саставни део станова или се ради о заједничким просторијама. Другостепени орган је у извршењу судске пресуде решењем од 13. августа 2008. године поништио решење првостепеног органа од 19. октобра 2007. године.

Првостепени орган је у поновном поступку решењем од 11. новембра 2010. године поново одбио захтев подносиоца као неоснован, а другостепени орган је решењем од 21. јануара 2011. године поништио новодонето решење првостепеног органа, како би се у поновном поступку утврдило да ли су оставе саставни део стана и „образложио захтев инвеститора у односу на ходник“.

Закључком првостепеног органа од 5. маја 2011. године прекинут је предметни поступак до правноснажног окончања парничног поступка који се води пред Првим основним судом у Београду по тужби Стамбене зграде у улици Омладинских бригада број 50, ради поништаја уговора Ов. број 879/2001 од 2. фебруара 2001. године и анекса тог уговора од 30. јула 2001. године. Другостепени орган је решењем од 23. јуна 2011. године поништио наведени закључак, јер је оценио да поступак ради поништаја предметног уговора није претходно питање у поступку издавања грађевинске дозволе, у коме се утврђује да ли је инвеститор поднео сву документацију, у складу са законом, при чему уговор који је закључио инвеститор са стамбеном зградом представља ваљан правни основ док правноснажном судском пресудом не буде поништен.

Решењем првостепеног органа број VIII-351-302/13 од 19. септембра 2013. године поново је одбијен захтев подносиоца као неоснован, а у образложењу је најпре констатовано: да је подносилац уз захтев, поред осталог, доставио – писмену сагласност власника станова стамбене зграде у улици Омладинских бригада број 50 у Београду, из које се утврђује да сагласност за претварање није дало седам власника станова; одлуку скупштине предметне стамбене зграде о пренамени заједничког таванског простора у стамбени

простор, уговор о уређењу међусобних односа у вези са претварањем заједничких просторија у стамбени простор, закључен између скупштине предметне стамбене зграде и подносиоца уставне жалбе као инвеститора, оверен од стране Четвртог општинског суда у Београду 20. фебруара 2001. године, Ов. број 879/2001, као и анекс тог уговора оверен 30. јула исте године, Ов. број 9443/2001. Првостепени орган је, на основу приложене техничке и правне документације, из исказа власника станова предметне стамбене зграде и увидом у уговоре о откупу станова утврдио: да су власници станова од броја 8 до броја 24 уједно и власници станарских остава које су добили заједно са становима и откупили их, односно да је у откупну цену стана урачуната и површина станарских остава-шупа; да из наведеног произлази да предметне просторије не представљају заједничке просторије којима би Скупштина зграде могла да располаже у смислу одредаба члана 21. Закона о одржавању стамбених зграда, „због специфичности остава као саставних делова стана“; да станарске остава представљају делове зграде који служе само неким, а не свим власницима зграде и на њима право коришћења имају власници тих посебних делова, односно сваки власник располаже и конкретно одређеном оставом која представља припадак стана у смислу одредаба Закона о основама својинскоправних односа; да писмену сагласност није потписало 7 власника станова у згради, међу којима и власници станова бр. 12, 14 и 18, па како ту сагласност нису потписали сви власници станова од броја 8 до броја 24, није прихваћена спорна одлука скупштине стамбене зграде, нити уговор који је на основу те одлуке закључен. Првостепени орган је, полазећи од наведеног, оценио да подносилац није испунио услове из члана 27. Закона о изградњи објеката, који се примењивао на дан подношења предметног захтева, јер није доставио урбанистичку сагласност, ни доказ о праву коришћења предметних просторија.

Решењем Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак XXI-05 број 351.1-330/2013 од 9. децембра 2013. године одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против наведеног решења, са образложењем да је подносилац, према раније важећим прописима био у обавези да уз захтев достави урбанистичку сагласност, што није учинио ни у току поступка, али да због измене прописа, може поднети захтев за издавање решења на основу члана 145. Закона о планирању и изградњи из 2009. године, према коме му није потребна ни локацијска дозвола, ни информација о локацији. У вези са наводима жалбе који се односе на прибављену сагласност већине власника станова, другостепени орган је оценио да одлука скупштине предметне стамбене зграде не може бити основ за пренос права коришћења на станарским оставама власника станова, јер оне представљају заједничке делове зграде који служе само неким, а не свим посебним деловима, те на њима трајно право коришћења имају власници тих посебних делова, који су једини овлашћени да располажу тим просторијама,

Оспореном пресудом Управног суда У. 2134/14 од 28. децембра 2017. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе, поднета

10. фебруара 2014. године, против наведеног коначног решења. Управни суд је своју одлуку засновао на разлозима који су наведени у побијаном решењу туженог органа и истакао да спорне просторије не представљају заједничке просторије стамбене зграде које служе свим станарима и корисницима зграде, при чему сагласност за претварање у стамбени простор нису дали сви власници станова чије се оставе налазе у просторији планираној за адаптацију.

3.2. Поступајући по захтеву подносиоца уставне жалбе за издавање урбанистичке сагласности, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове је дописом од 22. октобра 2010. године обавестио подносиоца да нема услова за поступање по одредбама Закона о изградњи објеката, којим је та сагласност била предвиђена и да се по важећем Закону о планирању и изградњи издаје локацијска дозвола. У допису је, такође, наведено да је предмет захтева пренамена заједничких просторија стамбене зграде, а да се радови на промени намене и адаптацији постојећег простора у оквиру габарита и волумена изводе на основу одобрења за извођење радова у смислу члана 145. Закона о планирању и изградњи, као и да са становишта урбанизма нема сметњи за извођење предметних радова.

3.3. Подносилац уставне жалбе је 24. априла 2014. године поднео Одељењу за грађевинске и комуналне послове и инвестиционо пројектовање Управе градске општине Нови Београд захтев за издавање решења којим се одобрава извођење радова за које се не издаје грађевинска дозвола, који је заведен под бројем VIII 351-277/14, а односи се на адаптацију и претварање предметне заједничке просторије у стан у поткровљу стамбене зграде у улици Омладинских бригада број 50 у Београду.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се, између осталог, указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.).

За одлучивање Уставног суда о предметној уставној жалби од значаја су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95...88/11) било је прописано: да управљање стамбеном зградом, у смислу тог закона, јесте старање о одржавању стамбене зграде као целине и заједничких делова у згради, одлучивање о обезбеђивању и коришћењу финансијских средстава за одржавање, о начину коришћења заједничких делова зграде и о другим питањима од значаја за одржавање стамбене зграде (члан 10.); да скупштина зграде, поред осталог, уређује начин коришћења заједничких делова зграде (члан 14. став 1. тачка 8)); да скупштина зграде већином од укупног броја чланова може донети одлуку о извођењу радова на санацији равног крова односно кровне конструкције којом се, сагласно прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката, може

изградити, односно адаптирати нови стан (члан 18. став 1.); да инвеститор радова и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми и оверава у суду (члан 18. став 3.); да уговор из става 3. овог члана садржи, између осталог, услове под којима се даје на коришћење заједнички део зграде (члан 18. став 4.); да уговор из става 3. овог члана служи као доказ о праву извођења радова у смислу прописа о планирању и уређењу простора и изградњи објекта (члан 18. став 5.); да лице које сматра да му је одлуком скупштине зграде повређено неко право или правни интерес на закону заснован, може ту одлуку побијати пред надлежним судом (члан 20.); да скупштина зграде може донети одлуку да се заједничке просторије претворе у стан или пословни простор, ако су за то испуњени услови по прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објекта (члан 21. став 1.); да се одлука из става 1. овог члана доноси већином од укупног броја чланова скупштине зграде (члан 21. став 3.); да се на закључивање уговора о уређивању међусобних односа зграде и инвеститора претварања сходно примењују одредбе члана 18. ст. 3, 4. и 5. овог закона (члан 21. став 4.).

Одредбом члана 19. став 2. Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/05) прописано је да на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине.

Одредбама члана 27. став 1. Закона о изградњи објекта („Службени гласник СРС“, бр. 10/84, 24/85, 35/86, 37/88, 41/88 и 6/89), који се примењивао на дан подношења предметног захтева подносиоца уставне жалбе, било је прописано да уз захтев за издавање грађевинске дозволе инвеститор подноси, између осталог, доказ о праву својине, односно праву коришћења грађевинског земљишта ради изградње, односно доказ о праву својине, односно праву коришћења објекта ради реконструкције објекта (тачка 2)); сагласности, мишљења и друге доказе утврђене посебним прописима (тачка 4)).

Одредбом члана 46. став 1. Закона о планирању и уређењу простора и насеља („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98) било је прописано да се урбанистичком сагласношћу на техничкој документацији потврђује да је техничка документација израђена у складу са урбанистичком дозволом.

Чланом 171. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) било је прописано да ће се решавање захтева за издавање грађевинске дозволе, употребне дозволе и других захтева за решавање о појединачним правима и обавезама, поднетих до дана ступања на снагу овог закона, наставити по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона.

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 и 121/12), у тексту који је био на снази на дан доношења решења првостепеног органа о предметном захтеву подносиоца

уставне жалбе, било је прописано: да се уз захтев за издавање грађевинске дозволе прилаже доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно доказ о праву својине на објекту ако се изводе радови на надзиђивању објекта (члан 135. став 1. тачка 3)); да се извођење радова који се односе, између осталог, на адаптацију и промену намене уз извођење грађевинских радова врши на основу решења којим се одобрава извођење тих радова, које издаје орган надлежан за издавање грађевинске дозволе (члан 145. став 1.); да се уз захтев за издавање решења из става 1. овог члана подноси доказ о праву својине у складу са чланом 135. овог закона (члан 145. став 2. тачка 1)).

Одредбама раније важећег Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10) било је прописано: да се поступак има водити брзо и са што мање трошкова и губитка времена за странку и друга лица која учествују у поступку, али тако да се прибави све што је потребно за правилно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења (члан 14.); да кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће допунити поступак и отклонити наведене недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа, да ако другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар (члан 232. став 1.); да ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, да је у том случају другостепени орган дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење, те да против новог решења странка има право на жалбу (члан 232. став 2.).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/09) прописано је: да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15.); да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 1.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да из доказа који се налазе у списима предмета несумњиво произлази да је у конкретном случају предмет

адаптације и промене намене заједничка просторија стамбене зграде, у којој се налазе станарске оставе и да етажни власници нису откупили те оставе, већ оне које се налазе унутар сваког стана у предметној згради. Подносилац, такође, истиче да се из оспорене пресуде не може утврдити због чега Управни суд сматра да није достављена комплетна техничка документација, односно урбанистичка сагласност, имајући у виду допис надлежног органа у коме се наводи да због промене прописа није потребна сагласност органа надлежног за послове урбанизма за извођење спорних радова.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитарног поступања и одлучивања надлежног суда.

По оцени Уставног суда, у управном поступку који је окончан оспореном пресудом Управног суда била су спорна следећа правна питања:

- да ли станарска остава која се налази у таванском простору стамбене зграде може бити откупљена заједно са станом у тој згради,

- да ли одлука о уступању права трајног коришћења просторије у којој се налазе станарске оставе мора бити донета сагласношћу свих власника станова који имају оставе у тој просторији,

- да ли је након ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2009. године инвеститор био у обавези да достави урбанистичку сагласност, ради одлучивања о захтеву за издавање грађевинске дозволе поднетом 2003. године, ако за извођење радова који су предмет захтева више није потребна грађевинска дозвола.

Уставни суд је, полазећи од наведених одредаба закона, констатовао: да скупштина зграде уређује начин коришћења заједничких делова зграде већином од укупног броја чланова и може донети одлуку да се заједничке просторије претворе у стан; да инвеститор радова и стамбена зграда своје међусобне односе уређују уговором, који се закључује у писменој форми, оверава у суду и служи као доказ о праву извођења радова у смислу одредаба Закона о планирању и изградњи објеката; да на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине; да се поступак по захтеву за издавање грађевинске дозволе поднетом пре ступања Закона о планирању и изградњи из 2003. године настављао по одредбама Закона о изградњи објеката; да се, према одредбама Закона о планирању и изградњи из 2009. године, радови који се односе на адаптацију и промену намене уз извођење грађевинских радова врше на основу решења којим се одобрава извођење тих радова, а не на основу грађевинске дозволе; да за извођење тих радова није потребно прибавити акте органа надлежног за послове урбанизма – локацијску дозволу, нити информацију о локацији.



По оцени Уставног суда, у оспореној пресуди је дат уставноправно прихватљив одговор на прво спорно правно питање, имајући у виду да Управни суд није прихватио закључак првостепеног органа да су поједини власници посебних делова предметне стамбене зграде стекли право својине на оставама које се налазе у просторији планираној за адаптацију, већ је оценио да те оставе представљају заједничке делове зграде који служе само неким посебним деловима зграде.

Разматрајући како је решено друго спорно правно питање, Уставни суд је имао у виду да одредбама раније важећег Закона о одржавању стамбених зграда није био посебно уређен поступак одлучивања о уступању права коришћења заједничког дела зграде који користе само неки власници посебних делова зграде. По налажењу Уставног суда, уколико заједнички део зграде користе само поједини власници посебних делова зграде, одлуку о уступању права коришћења тог дела зграде не може донети већина од укупног броја чланова скупштине зграде, ако међу њима нису власници посебних делова зграде који користе тај део зграде. Уставни суд констатује да из оспорене пресуде, такође, произлази наведени закључак, при чему је Управни суд на становишту да сагласност за претварање станарских остава у стамбени простор морају дати сви власници станова чије се оставе налазе у просторији планираној за адаптацију.

У вези са одлукама о питањима која се односе на промену намене заједничке недељиве својине, Уставни суд указује на становиште које је изразио у Одлуци IY-95/2006 од 17. марта 2011. године, према коме се такве одлуке могу доносити под условом да сви етажни власници имају право једнаког одлучивања о начину коришћења заједничких делова зграде, али да такав правни став не подразумева да је за одлуку о начину коришћења заједничких делова зграде неопходна сагласност свих етажних власника. Суд је Решењем IYз-729/2011 од 3. јула 2014. године одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 1. до 3. Закона о допунама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“ број 88/11), којима је предвиђено да се већином од укупног броја чланова скупштине зграде доносе одлуке о извођењу радова на санацији крова, претварању заједничких просторија у стан или пословни простор и припајању заједничких просторија суседном стану или пословној просторији. Бавећи се питањем сагласности нових законских решења са ранијим ставовима и оценама изнетим у Одлуци од 17. марта 2011. године, Суд је нашао да право једнаког одлучивања етажних власника о начину коришћења заједничких делова зграде значи да глас сваког појединог етажног власника има једнаку вредност, независно од површине стана које ово лице поседује или неког другог критеријума, а не и да се овакве одлуке могу донети искључиво једногласно, односно сагласношћу свих етажних власника.

Полазећи од изложеног, а имајући у виду да оспорена пресуда не садржи одредбе материјалног права чијом применом је оцењено да је за одлуку о уступању права коришћења на предметним станарским оставама потребна

сагласност свих власника станова који имају оставе у тој просторији, Уставни суд сматра произвољним наведено становиште Управног суда.

У вези са трећим спорним правним питањем, Уставни суд је констатовао да је Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове дописом од 22. октобра 2010. године обавестио подносиоца уставне жалбе да нема услова за поступање по одредбама Закона о планирању и уређењу простора и насеља, којим је била превиђена урбанистичка сагласност, као и да се радови на промени намене и адаптацији постојећег простора у оквиру габарита и волумена изводе на основу одобрења за извођење радова у смислу члана 145. Закона о планирању и изградњи, те да са становишта урбанизма нема сметњи за извођење предметних радова. Уставни суд стога налази да оспорена пресуда не садржи уставноправно прихватљиве разлоге за оцену да недостављање урбанистичке сагласности, у конкретном случају, значи да подносилац уставне жалбе није доставио комплетну техничку документацију.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је нашао да је у оспореној пресуди произвољном применом материјалног права оцењено да је предметни захтев подносиоца уставне жалбе требало одбити као неоснован. Уставни суд је, стога, не прејудуцирајући одлуку у предметној управној ствари, утврдио повреду права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Управног суда У. 2134/14 од 28. децембра 2017. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Секретаријата за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију града Београда – Сектор за другостепени управни поступак XXI-05 број 351.1-330/2013 од 9. децембра 2013. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, имајући у виду да ће, након поништавања оспорене пресуде Управног суда, бити поново испитана законитост решења другостепеног органа којим је окончан предметни управни поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

8. Из садржине уставне жалбе произлази да подносилац указује и на повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у управном поступку који је вођен пред Одељењем за грађевинске и комуналне послове Управе градске општине Нови Београд у предмету број VIII-351-302/13 (раније предмет број III-351-84/03), те је Суд оцењивао основаност

уставне жалбе и са становишта означеног уставног права. Уставни суд, с тим у вези, указује на то да је „везан“ разлозима и захтевом из уставне жалбе, што је констатовао и Европски суд за људска права у предмету *Шаћировић и дрући њројив Србије*. Упркос томе, Европски суд је сматрао да је, када је у питању притужба о повреди права на суђењу у разумном року која не захтева много испитивања, довољно да се она изнесе на сажет начин, што су подносиоци и учинили, користећи речи: „у разумном року“, „поступак је трајао више од десет година“, „прекомерна дужина“. Такође, Европски суд је у наведеној пресуди истакао да уколико би, у изузетном случају, Уставном суду биле неопходне додатне информације или документација, исти би од подносилаца представки могао затражити да их доставе (представке бр. 54001/15 и др, пресуда од 20. фебруара 2018. године, ст. 11. и 12.).

Уставни суд је најпре констатовао да је оспорени поступак започео 12. фебруара 2003. године подношењем захтева подносиоца за издавање грађевинске дозволе за претварање заједничке просторије у стан и да је правно-снажно окончан доношењем оспорене пресуде Управног суда У. 2134/14 од 28. децембра 2017. године, дакле, да је трајао 14 година и десет месеци, што само по себи, указује на повреду права на суђење у разумном року. Међутим, имајући у виду да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, пре свега, од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа који воде поступак, односно суда у управном спору, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд при одлучивању о повреди права на суђење у разумном року испитује да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да у овом управном поступку чињенично стање није било сложено, нити су се поставила сложена правна питања. Такође, Уставни суд је оценио да је подносилац имао легитиман интерес да се о његовом захтеву ефикасно одлучи.

Испитујући поступање управних органа и Управног суда у овој правној ствари, Уставни суд је оценио да је њихова неактивност и неделотворност превасходно довела до дугог трајања оспореног поступка, у коме су донета три решења и два закључка првостепеног органа, четири другостепена решења и две пресуде суда у управном спору. Уставни суд посебно указује на то да је првостепени орган две године након подношења предметног захтева оценио да се по њему не може поступати, након чега је донео закључак о одбацивању захтева као непотпуног, као и да је у поновном поступку одлучио после две године и пет месеци. Суд, такође, примећује да је и у даљем току поступка првостепени орган неефикасно поступао, јер је три пута одлучивао у поновном поступку дуже од две године након поништавања раније донетих аката од стране другостепеног органа. Уставни суд налази да је другостепени орган, у конкретном случају, пропустио да користи овлашћења из члана 232. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку да сам или преко првостепеног или замољеног органа допуни поступак и отклони недостатке које је уочио у поступању првостепеног органа.

Овај суд, такође, оцењује да је Управни суд оспорену пресуду донео непуне четири године након подношења тужбе, што се никако не може сматрати ефикасним поступањем.

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је из списка предмета и приложене документације утврдио да подносилац уставне жалбе у периоду који је укупно трајао дуже од осам година није користио процесноправна средства против „ћутања администрације“, предвиђена одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима – најпре жалбу, а потом, евентуално, тужбу надлежном суду, како би допринео скраћењу поступка у коме се одлучује о његовом захтеву.

Уставни суд је, међутим, оценио да у поступку у коме је нешто краће од 15 година одлучивано о захтеву за издавање грађевинске дозволе, наведени допринос подносиоца уставне жалбе не може утицати на оцену о томе да је повређено његово право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је и у овом делу усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у првом делу тачке 3. изреке.

9. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 4. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због утврђене повреде права на суђење у разумном року оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 700 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно одредби члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је ценио све околности значајне у овом уставносудском спору и нашао да наведени новчани износ представља адекватну правичну накнаду за повреду права коју је подносилац претрпео. Уставни суд је имао у виду постојећу праксу овога суда, праксу Европског суда за људска права у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном пружа одговарајуће задовољење.

Уставни суд је, поред тога, имао у виду новију праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Хрустић и други против Србије*, од 9. јануара 2018. године (представке бр. 8647/16, 12666/16 и 20851/16) и више других пресуда, које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року, те је ускладио своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда.

10. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.

**Повреда права на суђење у разумном року,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак – по захтеву за враћање одузетог земљишта)**

Непоступање надлежне општинске Комисије у предмету у коме се одлучује о захтеву за враћање земљишта

Сама чињеница да оспорени поступак траје дуже од 30 година указује на то да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка, па је утврдио да је у конкретном случају Комисија за враћање земљишта општине Пожега преваходно одговорна за недопустиво дуго трајање предметног поступка, те да подносиоци захтева за враћање земљишта као странке у поступку не могу да снесу последице пропуштања надлежних органа локалне самоуправе да благовремено предложе чланове ове комисије, а да одређени допринос подносиоца трајању поступка не може утицати на одлуку овог суда о оспореном поступку који траје дуго и још није окончан.

Стога је уставна жалба у овом делу усвојена, наложено је надлежним органима да предузму све мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року и подносиоцу уставне жалбе досуђена, као облик правичног задовољења, накнада нематеријалне штете у адекватном износу, према околностима конкретног случаја које Суд цени при одлучивању о висини нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року.

С обзиром на то да оспорени поступак није правноснажно окончан, Уставни суд је захтев којим је тражено да се утврди повреда права на имовину одбацио као преурањен.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. М. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Комисијом за враћање земљишта општине Пожега у предмету број 462-37/91 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

### О б р а з л о ж е њ е

1. В. М. из Пожеге поднео је Уставном суду, 4. јануара 2018. године, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, гарантованог одредбама члана 32. став 1. Устава Републике Србије и члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и права на имовину, зајемченог одредбама члана 58. Устава, у управном поступку који се води пред Комисијом за враћање земљишта општине Пожега у предмету број 462-37/91.

У уставној жалби се наводи да је решењем Министарства финансија и економије од 10. фебруара 2004. године поништено решење првостепеног органа о захтеву подносиоца за враћање земљишта, али да у поновном поступку није донета нова одлука до подношења уставне жалбе, упркос ургенцијама.

Према наводима уставне жалбе, наведеном радњом првостепеног органа подносиоцу су повређена означена права, јер након поништавања решења поступак траје 14 година, у ком периоду подносилац не може да користи предметно земљиште

Уставном жалбом је тражено да Уставни суд утврди повреду означених права, наложи надлежним органима да окончају предметни поступак у најкраћем року и утврди право подносиоцу на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.500 евра у динарској противвредности.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у списе предмета Комисије за враћање земљишта општине Пожега број 462-37/91, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

В. М. (подносилац уставне жалбе) и М.М. поднели су 8. априла 1991. године Комисији за враћање земљишта општине Пожега (даље у тексту: Комисија) захтев за враћање земљишта одузетог од њиховог правног претходника.

На усменој расправи одржаној 26. јуна 1991. године утврђено је да је спорно земљиште из Пољопривредног земљишног фонда пренето на коришћење З. з. „М.“ из Горобиља, али да више није у поседу те задруге.

Решењем Комисије од 2. августа 1991. године утврђено је да је основан предметни захтев, али да нису испуњени услови за враћање једног дела одузетог земљишта, док се у погледу преосталог земљишта странке упућују на парницу ради утврђења права својине.

Решењем Министарства финансија од 27. децембра 1991. године поништено је наведено решење првостепеног органа и предмет враћен том органу на поновни поступак, како би се правном лицу које је отуђило земљиште из друштвене својине омогућило учешће у поступку и утврдиле чињенице од значаја за одлучивање.

Комисија је у поновном поступку донела решење 1. априла 1993. године, којим је утврдила подносиоцима захтева право на накнаду у виду другог одговарајућег земљишта. Наведено решење је другостепени орган поништио решењем од 15. јуна 1995. године и предмет вратио на поновно одлучивање, ради утврђења да ли је земљиште које је подносиоцима захтева понуђено у свему одговарајуће.

На усменој расправи одржаној 5. септембра 2003. године подносиоци захтева су истакли да искључиво траже да им се у својину врати одузето земљиште и не прихватају било какву накнаду за то земљиште.

Решењем Комисије од 6. новембра 2003. године утврђено је да је предметни захтев основан и да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта, при чему решењем није утврђено право на накнаду за то земљиште.

Другостепени орган је решењем од 10. фебруара 2004. године поништио и новодонето решење Комисије, како би се поступило по раније датим налозима и донела одлука у складу са одредбама закона које уређују питање накнаде за одузето земљиште.

Министарство финансија је у допису упућеном начелнику општинске управе Пожега 3. априла 2015. године, поводом представке подносиоца уставне жалбе, истакло да је неопходно да та општина формира комисију која ће окончати предмете из области враћања земљишта. У допису којим је Општинска управа пожега одговорила Министарству финансија је наведено да је након доношења решења тог министарства од 10. фебруара 2004. године Комисија поднела оставку, а нова комисија је именована 14. априла 2011. године, „али није у довољној мери активна“ у раду на решавању захтева за враћање земљишта, те да је у конкретном случају проблем што подносиоци захтева не прихватају ни друго одговарајуће земљиште, нити новчану накнаду.

Комисија је дописом од 7. новембра 2016. године затражила од Службе за катастар непокретности Пожега извештај о кретању парцела које су предмет захтева подносиоца уставне жалбе и М.М.

Закључком Комисије од 18. априла 2017. године одређено је вештачење, ради утврђења чињеница које су од значаја за одлучивање о предметном захтеву и наложено вештаку геометру и вештаку пољопривредне струке да у року од 30 дана доставе свој налаз и мишљење.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи

и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање о основаности уставне жалбе у овом делу од значаја су и одредбе следећих закона:

Законом 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 пољопривредних производа („Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98) прописано је: да поступак по захтеву за враћање земљишта води и решење доноси комисија коју образује министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на предлог скупштине општине (члан 2.); да се странкама, у смислу овог закона, сматрају ранији сопственик с једне стране, и општина и пољопривредна, односно друга организација код које се одузето земљиште налази, односно која је отуђила то земљиште из друштвене својине, с друге стране (члан 5.); да кад комисија нађе да је захтев основан, а да нису испуњени услови за враћање одузетог земљишта, ранијем сопственику припада право на накнаду у другом одговарајућем земљишту, уколико организација има такво земљиште или га може обезбедити (члан 6. став 3); да се у случају из ст. 1. и 3. овог члана странке могу споразумети да се уместо враћања одузетог, односно давања накнаде у другом одговарајућем земљишту, накнада исплати у новцу, деонице или у другом облику (члан 6. став 4.).

Сагласно члану 23. Уредбе за спровођење 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 пољопривредних производа („Службени гласник РС“, бр. 41/91, 44/91, 4/92, 8/97 и 103/03), уколико питања поступка нису законом, односно овом уредбом другачије уређена, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку.

Чланом 13. Закона о општем управном поступку („Службени лист ФНРЈ“, број 52/56, „Службени лист СФРЈ“, бр. 10/65, 18/65, 4/77, 11/78, 32/78, 9/86 и 47/86 и „Службени лист СРЈ“, број 24/94), који је важио у време покретања предметног поступка, било је прописано да се поступак има водити брзо и са што мање трошкова и губитка времена за странку и друга лица која учествују у поступку, али тако да се прибави све што је потребно за правилно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења.

Одредбу суштински исте садржине имао је члан 14. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10).

Одредбама наведеног закона је, такође, било прописано: да кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најкасније у року



од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок; да у осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најкасније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1.); да ако другостепени орган својим решењем поништи првостепено решење и врати предмет првостепеном органу на поновни поступак, првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење, против кога странка има право на жалбу (члан 232. став 2.).

Одредбом члана 9. став 2. важећег Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18) прописано је да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања.

Одредбама члана 24. став 1. Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“, број 46/96), који је важио до 29. децембра 2009. године, било је прописано: да ако другостепени орган није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена (став 1.); да ако првостепени орган против чијег акта је дозвољена жалба није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по захтеву, странка има право да поднесе захтев другостепеном органу, као и да против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га и под условима из става 1. овог члана покренути и ако овај орган не донесе решење (став 3.). Суштински исте садржине је одредба члана 19. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), који је ступио на снагу 30. децембра 2010. године.

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је непоступањем Комисије у предмету број 462-37/91, у коме се одлучује о његовом захтеву за враћање земљишта, повређено право на суђење у разумном року.

Уставни суд је најпре констатовао да се грађанима Републике Србије људска и мањинска права и слободе, међу којима је и право на суђење у разумном року, као елемент права на правично суђење, јемче и уставносудска заштита тих права и слобода обезбеђује од 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да сваки поступак пред судовима или другим надлежним органима представља јединствену целину, Суд је на становишту да се приликом оцене да ли се поступак у конкретном случају води у оквиру разумног рока или не, мора узети у обзир и стање на дан ступања на снагу Устава. У том смислу Уставни суд је утврдио да је поступак за враћање земљишта, поводом кога је поднета уставна жалба, покренут 8. априла 1991. године захтевом подносиоца уставне жалбе и М.М. и да још није правноснажно окончан.

Уставни суд констатује да сама чињеница да оспорени поступак траје преко 30 година указује на то да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да је предметни управни поступак релативно сложен у погледу чињеничних, али не и правних питања.

Испитујући значај предмета поступка за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је закључио да он има значајан правни и материјални интерес да надлежни орган у разумном року одлучи о његовом захтеву за враћање земљишта.

Оцењујући поступање надлежних органа управе, Уставни суд је утврдио да је Комисија превасходно одговорна за недопустиво дуго трајање предметног поступка, због кашњења у одлучивању након поништавања решења од 1. априла 1993. године, а посебно због непоступања у поновном поступку након доношења решења другостепеног органа од 10. фебруара 2004. године, које и даље траје. Овај суд, с тим у вези, констатује да је у том периоду поступка Комисија у ранијем саставу поднела оставку, да је нова Комисија формирана 2011. године, али да није ефикасно поступала и да њена неактивност не може бити оправдана чињеницом да су подносиоци предметног захтева истакли да не прихватају накнаду за одузето земљиште, с обзиром на обавезу Комисије прописану законом да, након утврђења да није могуће вратити одузето земљиште, утврди да ли постоји могућност обезбеђивања другог, по површини и квалитету одговарајућег земљишта или да, ако постоји споразум странака, утврди право на новчану накнаду. Уставни суд, такође, констатује да, сагласно члану 2. 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 пољопривредних производа, поступак по захтеву за враћање земљишта води и решење доноси комисија коју образује министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на предлог скупштине општине. Суд, међутим, налази да подносиоци захтева за враћање земљишта као странке у поступку не могу да сносе последице пропуштања надлежних органа локалне самоуправе да благовремено предложи чланове Комисије. Уставни суд је наведено правно становиште изразио у Одлуци Уж-7819/2014 од 17. новембра 2016. године.

Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе у великој мери допринео предугом трајању предметног поступка, јер није користио право да поднесе жалбу другостепеном органу због непоступања првостепеног органа у поновном поступку и, по потреби, тужбу надлежном суду тужбу због „ћутања администрације“. Овај суд је, с тим у вези, утврдио да је наведени период укупно трајао 18 година, а да у преосталом периоду наведена правна

средства не би била делотворна, будући да није постојао орган надлежан за одлучивање о предметном захтеву за враћање земљишта. Уставни суд је, међутим, оценио да у оспореном поступку који траје више од 30 година и још није окончан, наведени допринос подносиоца не може утицати на одлуку овог суда о постојању истакнуте повреде права на суђење у разумном року.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке, док је у тачки 3. изреке наложио надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду .

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.400 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, а да се накнада исплати на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Одлучујући о висини нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја за утврђивање висине ове штете, а такође је имао у виду праксу овог суда, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну накнаду за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због наведеног поступања надлежних управних органа.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду новију праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Хрустић и други против Србије*, од 9. јануара 2018. године (представке бр. 8647/16, 12666/16 и 20851/16) и више других пресуда, а које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року, те је ускладио своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда.

7. С обзиром на то да оспорени поступак није правноснажно окончан, Уставни суд је захтев којим је тражено да се утврди повреда права на имовину одбацио као преурањен, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)**

Различито поступање судова последње инстанце у истоветним чињеничним и правним ситуацијама; обим реституције која се односи на пословне просторије када је бивши власник у поступку национализације добио накнаду, а национализована је пословна зграда у целини; да ли је за одлучивање о захтеву за враћање, односно обештећење за национализовану зграду од значаја поступак по захтеву за легализацију радова у тој згради који је у току; образложење оспореног појединачног акта не испуњава захтеве правичности

Управни суд, као суд последње инстанце, је у идентичној чињеничној и правној ситуацији, у поступцима у којима је одлучивао о захтевима истих лица за враћање исте одузете имовине, донео различите одлуке, па стога Уставни суд налази да је правно становиште које је у оспореној пресуди изнео поводом обима права у поступку реституције национализоване пословне зграде, имало за последицу да је подносиоцима уставне жалбе повређено право на правну сигурност, јер се ради о различитом поступању Управног суда, који је доносећи оспорену пресуду подносиоце довео у битно различит положај од онога у коме се они налазе у поступку који је окончан другим пресудама тог суда, због чега је у овом делу уставна жалба усвојена.

У вези истицања повреде права на образложену судску одлуку, јер Управни суд није навео јасне и на закону засноване разлоге за своју одлуку, Уставни суд је, полазећи од релевантних законских одредаба, утврдио да за одлучивање о захтеву за враћање пословне зграде која је национализована у целини није од значаја чињеница да је бившем власнику у поступку национализације одређена накнада само за површину коју заузимају пословне просторије у тој згради, те како је сврха која се Законом о враћању одузете имовине и обештећењу жели остварити – враћање имовине која је одузета применом одређених прописа, а ако то није могуће, давањем обештећења за одузету имовину, то се сувласнички удео на предметној згради у целини, који је обухватао и помоћни простор у тој згради, не може у поступку реституције поистоветити са правом заједничке својине на том простору, због чега је произвољан закључак Управног суда да не постоји законски основ за враћање или обештећење за простор који заузимају таван и подрум у предметној пословној згради. Оцењујући да ли је за одлучивање о захтеву за враћање, односно обештећење за таван и подрум у национализованој згради од значаја чињеница да је пред надлежним органом у току поступак по захтеву за легализацију радова изведених на тавану те зграде, Уставни суд је имао у виду обавезу Агенције да прекине поступак до окончања поступка легализације радова који се изводе на имовини која је предмет захтева за враћање. Како из утврђених разлога образложење оспореног појединачног акта не испуњава захтеве

правичности, Суд је утврдио повреду права на образложену одлуку и усвојио уставну жалбу и у овом делу.

Имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, као облик правичног задовољења подносилаца уставних жалби, поништио оспорену пресуду Управног суда и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца против коначног решења у овој управној ствари.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Ф, Д. Ф. Б, Б. М, А. М. и М. М. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 10015/15 од 25. октобра 2017. године повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 10015/15 од 25. октобра 2017. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00076/2015-13 од 17. априла 2015. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. С. Ф, Д. Ф. Б, Б. М, А. М. и М. М, сви из Београда, преко пуномоћника Р. М, адвоката из Београда, поднели су Уставном суду, 12. јануара 2018. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 10015/15 од 25. октобра 2017. године, због повреде права на правично суђење, гарантованог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије и чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Како се означено право гарантовано Европском конвенцијом јемчи и одредбама Устава, то Уставни суд постојање његове повреде цени у односу на одредбе Устава.

У уставној жалби се наводи да оспорена пресуда „заправо образложења и нема, осим паушалних констатација и фраза“ и да је Управни суд „игнорисао“ да наводи из образложења решења другостепеног органа не произлазе из стања у списима предмета.

Уставном жалбом се, такође, указује на то да је у истој чињеничној и правној ситуацији друго веће Управног суда донело потпуно супротну одлуку у предмету У. 10485/15, што је код подносилаца створило осећај правне несигурности.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

3.1. Делимичним решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Београд (даље у тексту: Агенција) број 46-003386/2013 од 10. децембра 2014. године одлучено је, у тачки 1. диспозитива, да се усваја захтев, враћа имовина и утврђује право својине подносиоцима уставне жалбе С. Ф, Д. Ф. Б. и Б. М. у обиму удела од по 1/32 идеалних делова, а А. М. и М. М. у обиму удела од по 1/64 идеалних делова, на национализованим непокретностима – пословном простору за који није утврђена делатност, у приземљу, површине 68 м<sup>2</sup>, у листу непокретности уписан као пословни простор површине 88 м<sup>2</sup>, који се налази у пословној згради за коју није утврђена делатност у Г. улици број ... у Београду, на к.п. број ... КО Савски венац (алинеја а) тачке 1. диспозитива), као и на грађевинском земљишту на делу наведене катастарске парцеле, сразмерно површини враћеног пословног простора, која су национализоване бившој власници В. М. са уделом од 1/8 (алинеја б) тачке 1. диспозитива). Истим решењем одбијен је као неоснован захтев подносилаца уставне жалбе у делу којим је тражено враћање пословног простора из тачке 1. диспозитива у уделу од ½ идеалних делова, подрумског простора површине 19 м<sup>2</sup> и таванског простора површине 151,80 м<sup>2</sup> у предметној пословној згради (тачка 2. диспозитива) и одређено да ће се о преосталом делу захтева одлучити накнадно, кад се за то стекну законом прописани услови (тачка 9. диспозитива). У образложењу делимичног решења Агенције је констатовано: да је предметним захтевом тражено враћање ½ идеалних делова пословне зграде на к.п. број ... КОБ 5, односно пословни простор површине 88 м<sup>2</sup>, тавански простор површине 176 м<sup>2</sup>, подрумска просторија у предметној згради, као и грађевинско земљиште на тој парцели; да је решењем Комисије за национализацију при НОО Савски венац број 03-27827/59 од 5. априла 1960. године утврђено да је на дан 26. децембра 1958. године национализована и постала друштвена својина, између осталог, зграда у Г. улици број ... на к.п. број ... КОБ 5, власништво С. К. са ½ идеалних делова и В. М, Н. Ф, А. М. и Ж. М, свих са по 1/8 идеалних делова, која се састоји од једне гараже за смештај четири возила; да је решењем Одељења за финансије НОО Савски венац од 30. јула 1962. године одређена накнада за национализовану предметну зграду, заједно да делом земљишта које та зграда покрива и да је у образложењу тог решења наведено да се зграда састоји од гараже површине 170 м<sup>2</sup> и да се користи искључиво као пословна зграда; да је из садржине уверења Одељења за грађевинске и комуналне послове општине Савски венац од 29. маја 2002. године утврђено да се на к.п. ... налази приземни објект који се састоји од једне гараже за смештај четири возила површине 86,80 м<sup>2</sup> и пословног

простора (лимарске радионице) површине 88 м<sup>2</sup>; да је из уговора о купопродаји закљученог 10. јануара 1996. године између Општине Савски венац и Д. В. утврђено да је предмет уговора гаража у Г. улици број ... површине 86,80 м<sup>2</sup>, коју је наведено физичко лице 14. фебруара 1997. године продало С. Л; да је из ЗКУЛ-а број ... КОБ 5 утврђено да је на основу уверења Одељења за грађевинске и комуналне послове општине Савски венац од 29. маја 2002. године допуњен опис земљишнокњижног тела 2 уписом посебних физичких делова – гаража за смештај четири возила површине 86,80 м<sup>2</sup> и пословни простор површине 88 м<sup>2</sup>.

Агенција је даље навела да је увидом у налаз вештака од 31. јула 2014. године утврђено: да је у време национализације предметна зграда имала приземље, са једном канцеларијом у оквиру приземља, нето површине 151,80 м<sup>2</sup>, подрум испод дела приземља (испод канцеларије) површине 19 м<sup>2</sup>, као и тавански простор изнад целог приземља зграде, са две просторије-собе у оквиру тавана, површине 151,80 м<sup>2</sup>; да је укупна нето површина зграде износила 322,60 м<sup>2</sup>, а да у постојећем стању износи 331,20 м<sup>2</sup>; да је у односу на решење о национализацији зграда претрпела измене, и то у приземљу зграде, које је фактички подељено на два дела, а у делу таванског простора према улици формиран је трособан стан, који користи „М.“ Л, те да је сagraђено спољно степениште за улаз у тај стан и подрум, као и тераса у оквиру стана; да је наведеним радовима повећана корисна површина зграде. Такође је наведено да је из дописа Одељења за имовинско-правне, грађевинске и комунално-стамбене послове градске општине Савски венац од 9. јула 2002. године утврђено да за објекат у Г. број ... није евидентирано издавање грађевинских и употребних дозвола којима се мења габарит или волумен објекта, нити за било какве друге грађевинске интервенције, као и да су том одељењу поднета два захтева за легализацију радова у тој згради, подносиоца С. Л.

Агенција је, полазећи од доказа изведених у току поступка, утврдила: да је предметна имовина подржављена применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, да је имовина у државној својини, да није дошло до увећања бруто површине и да та имовина није изузета од враћања у натуралном облику у смислу члана 18. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу; да се предметна зграда у време национализације састојала од једне гараже за смештај четири возила, површине 170 м<sup>2</sup>, да тада нису били опредељени посебни физички делови зграде, већ је упис тих делова извршен на основу уверења Одељења за грађевинске и комуналне послове општине Савски венац од 29. маја 2002. године, дакле, да је у међувремену извршено етажирање зграде, тако да један део представља гаража у својини физичког лица, а други пословни простор који је у државној својини; да су у погледу тог простора испуњени услови за натурално враћање, јер су описане грађевинске интервенције на згради изведене на гаражи за смештај четири возила, као и у поткровљу. Агенција је оценила да је неоснован део захтева који се односи на враћање подрума и тавана у предметној згради, па је исти одбила применом одредбе члана 47. став 12. Закона о враћању

одузете имовине и обештећењу, дајући за ту оцену следеће разлоге: да није био закључен уговор о физичкој деоби до тренутка национализације, а да је након тога заснована етажна својина, формирањем два посебна физичка дела, чиме је престало да постоји право својине на згради, сагласно члану 27. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу; да таван и подрум не представљају посебне физичке делове зграде, већ су то биле споредне просторије и нису биле посебан предмет национализације, што потврђује и чињеница да је ранијим сувласницима одређена накнада само за гаражу површине 170 м<sup>2</sup>; да се на тим деловима не може стећи посебно право својине, већ право недељиве заједничке својине власника два посебна дела у складу са одредбом члана 19. став 2. Закона о основана својинскоправних односа и да је „неспорно“ да ће подносиоци захтева стећи и заједничку својину на таванском и подрумском простору у предметној згради; да се у „дворишном делу поткровне етаже сада налази таван површине 67 м<sup>2</sup>, а да је од уличног дела тавана формиран трособни стан“, за које радове је поднет захтев за легализацију, али да ти наводи нису од утицаја на одлучивање, имајући у виду да је у време национализације целокупан простор изнад приземља представљао тавански простор. Агенција је оценила да нису испуњени законом предвиђени услови за одлучивање о делу захтева који се односи на гаражу за смештај четири возила, за коју је утврђено да је отуђена из државне својине, као и припадајућем делу земљишта, те је одлучила као у тачки 9. диспозитива делимичног решења.

Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00076/2015-13 од 17. априла 2015. године одбијена је жалба подносилаца уставне жалбе изјављена против делимичног решења Агенције. Другостепени орган је оценио да је правилно Агенција утврдила да не постоје услови за натурално враћање гараже за смештај четири возила. Такође су оцењени неоснованим наводи жалбе да таван и подрум нису заједнички делови зграде, јер национализована зграда није била стамбена, па те просторије нису служиле за потребе станара и да заснивање етажне својине није извршено у складу са законом.

Оспореном пресудом Управног суда У. 10015/15 од 25. октобра 2017. године одбијена је као неоснована тужба подносилаца уставне жалбе поднета против наведеног коначног решења Министарства финансија. Управни суд је у свему прихватио разлоге на којима је другостепени орган засновао одлуку о одбијању жалбе подносилаца.

3.2. Пресудом Управног суда У. 10485/15 од 28. септембра 2017. године, којом подносиоци уставне жалбе указују на различито поступање Управног суда, уважена је тужба подносилаца Б. М., А. М. и М. М. и поништено решење Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00075/2015-13 од 17. априла 2015. године, којим је одбијена жалба подносилаца изјављена против делимичног решења Агенције број 46-003396/2013 од 10. децембра 2014. године. Наведеним делимичним решењем Агенције, у тачки 1. диспозитива, усвојен је захтев, враћена имовина и утврђено право својине подносиоцима, у обиму удела означеним у решењу,



на национализованој непокретној имовини, и то пословном простору за који није утврђена делатност, у приземљу, површине 68 м<sup>2</sup>, у листу непокретности уписан као пословни простор површине 88 м<sup>2</sup>, који се налази у пословној згради за коју није утврђена делатност у Г. улици број ..., на к.п. број ... КО Савски венац (алинеја а)), као и на грађевинском земљишту на делу наведене катастарске парцеле, сразмерно површини враћеног пословног простора, која је национализована бившем власнику А. М. са уделом од 1/8 (алинеја б)). Истим решењем одбијен је као неоснован захтев наведених подносилаца уставне жалбе у делу којим је тражено враћање подруског простора површине 19 м<sup>2</sup> и таванског простора површине 151,80 м<sup>2</sup> у предметној пословној згради (тачка 2. диспозитива). У образложењу наведене пресуде је констатовано да је другостепени орган оценио да таванске и подрумске просторије нису биле посебан предмет национализације, јер њихова површина није узета у обзир ни у решењу о национализацији, нити приликом обрачунавања накнаде за одузету имовину. Управни суд је нашао да наводи из образложења побијаног решења не произлазе из стања у списима, будући да се национализација односила на цео објекат који је тада био, а и сада је пословни објекат, па је обухватила и таван и подрум у том објекту, све у идеалним деловима од ранијих сувласника. Како је етажирање извршено после национализације, то се, по оцени тог суда, не може прихватити као правилан закључак туженог органа да наведене споредне просторије нису биле посебан предмет национализације, јер се у поступку реституције враћа непокретност и утврђује удео подносилаца захтева на објекту у целини како је национализован, а он се односио на главне и споредне просторије, односно на цео објекат, па се „не може претпостављати заједничко право својине на заједничким деловима зграде“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносиоци указују у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведене одредбе Устава, релевантне су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се под подржављеном имовином подразумева имовина која је на основу прописа из члана 2. овог закона одузета и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (члан 3. тачка 2)); да се одузета имовина враћа бившем власнику у својину и државину, а ако то према овом закону није могуће, бивши власник има право на обештећење (члан 8.); да стицалац имовине који је, након подржављења имовине, у складу са законом, стекао право својине, остаје власник и држалац ствари и његова стечена права не смеју бити повређена (члан 10.); да су предмет враћања подржављене непокретности – поред осталог, грађевинско земљиште, пословне зграде и пословне просторије, који постоје на дан ступања на снагу овог закона (члан 15. став 2.);

да се бившим власницима враћају стамбене зграде, куће, станови, гараже и други пратећи објекти одузети применом прописа из члана 2. овог закона (члан 27. став 1.); да се изузетно од става 1. овог члана, не враћају стамбене зграде и куће на којима је, у случају заснивања етажне својине, у складу са законом, престало да постоји право својине на згради, односно кући (члан 27. став 2); да се пословни објекти и пословне просторије враћају бившем власнику у својину и државину, изузев ако су уложени у капитал подржављеног предузећа ради стицања удела, односно акција (члан 28. став 1.); да је основица за обештећење за одузете непокретности једнака вредности непокретности, утврђеној проценом надлежног органа, у складу са овим законом, израженој у еврима, према званичном средњем курсу Народне банке Србије на дан процене (члан 32. став 1.); да се вредност непокретности у смислу става 1. овог члана утврђује према стању на дан одузимања, а према вредности на дан процене (члан 32. став 2.); да ће Агенција прекинути поступак до окончања поступка легализације, рехабилитације, или када се као претходно питање појави питање чије решавање спада у искључиву надлежност суда, као и у случају прописаном у члану 23. ст. 4. и 5. овог закона (члан 45.); да ће, у случају да утврди да не постоји законски основ за враћање или обештећење, Агенција донети решење о одбијању поднетог захтева (члан 47. став 12.). Одредбама Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и „Службени лист СФРЈ“, број 32/68) било је прописано: да се пословне зграде и пословне просторије у национализованој пословној згради, које по свом капацитету служе за вршење дозвољене пословне или друге делатности њихових сопственика, остављају у својини тих лица, на њихов захтев (члан 29. став 1.); да се мали магацини и мали подруми, који нису од значаја за вршење привредне делатности, без обзира на то да ли се налазе у саставу зграде или су посебна зграда, могу оставити у својини њихових сопственика (члан 31.); да се пословном зградом не сматра и не национализује се гаража која служи за смештај највише два аутомобила (члан 32.); да споредне просторије у згради остављеној у својини ранијег сопственика или ван такве зграде, а које служе за потребе станара, као што су гараже, перионице, сушионице, подруми и сл, не сматрају пословним просторијама ни пословним зградама у смислу овог закона и не национализују се (члан 32. став 2.).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је оспореном пресудом повређено право на правну сигурност, као саставни део права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, јер је Управни суд у истој чињеничној и правној ситуацији различито одлучио пресудом У. 10485/15 од 28. септембра 2017. године.

Уставни суд указује на то да је према ставу Европског суда за људска права (даље у тексту: ЕСЉП), једно од основних аспеката владавине права поштовање начела правне сигурности, које подразумева да свако лице може основано очекивати да ће надлежни суд у суштински идентичним чињеничним и правним ситуацијама поступати на исти начин. Постојање

различитих одлука суда последње инстанце у истоветним случајевима може довести до повреде поменутог начела у одсуству механизма који би осигурао једнообразност у одлучивању (видети пресуду *Veian йроїив Румуније*, представка број 30658/05, од 6. децембра 2007. године, ст. 36. до 39.). Поред тога, ЕСЉП је истакао да државе потписнице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода имају обавезу да организују свој правни систем тако да избегну доношење различитих одлука (видети пресуду *Vrioni и друїи йроїив Албаније*, представка број 2141/03, од од 24. марта 2009. године, став 58.). С друге стране, Уставни суд је имао у виду и да захтеви правне сигурности и заштите легитимних очекивања учесника у поступку не подразумевају право на устаљену судску праксу (видети пресуду *Unedic йроїив Француске*, представка број 20153/04, од 18. децембра 2008. године, став 74.). Развој судске праксе сам по себи не противуречи добром дељењу правде, али у случају постојања уједначене судске праксе обавеза највишег суда је да да суштинске разлоге за одступање од дотадашње праксе, како не би повредио право учесника у поступку на довољно образложену судску одлуку (видети пресуду *Atanasovski йроїив дивше јуїословенске Реїублике Македоније*, представка број 36815/03, од 14. јануара 2010. године, став 38.).

Како је неопходан услов за испитивање постојања повреде права на правну сигурност различито поступање судова последње инстанце у истоветним чињеничним и правним ситуацијама, Уставни суд је најпре испитивао да ли постоји идентитет чињеничног и правног стања у поступцима који су окончани оспореном пресудом Управног суда и пресудом тог суда У. 10485/15 од 28. септембра 2017. године, коју су подносиоци доставили као доказ различитог поступања. Уставни суд је, с тим у вези, констатовао:

- да су наведеним одлукама правноснажно окончани управни поступци у којима је одлучивано о захтевима за враћање одузете имовине и обештећење;
- да је у наведеним управним поступцима предмет захтева за реституцију иста пословна зграда која је одузета у поступку национализације;
- да су три подносиоца ове уставне жалбе били подносиоци захтева за враћање имовине у предмету Управног суда У. 10485/15;

- да је оспореном пресудом Управног суда одбијена тужба подносилаца уставне жалбе, уз оцену да је неоснован захтев у делу који се односи на враћање подрума и тавана у предметној згради, са образложењем да те споредне просторије нису биле предмет национализације, а да је након тога заснована етажна својина, формирањем два посебна физичка дела, чиме је престало да постоји право својине на згради;

- да је пресудом Управног суда У. 10485/15 од 28. септембра 2017. године уважена тужба три подносиоца уставне жалбе, поништен побдијани управни акт и предмет враћен на поновно одлучивање, са образложењем да се национализација односила на цео пословни објекат који је предмет захтева, па је обухватила и таван и подрум у том објекту, све у идеалним деловима ранијих сувласника, а да се у поступку реституције враћа непокретност и утврђује удео подносилаца захтева на објекту у целини како је национализован.

Из изложеног следи да је Управни суд, као суд последње инстанце, у идентичној чињеничној и правној ситуацији, у поступцима у којима је одлучивано о захтевима истих лица за враћање исте одузете имовине, донео различите одлуке. Полазећи од чињеница и околности утврђених у овом уставносудском поступку, Уставни суд налази да је правно становиште које је Управни суд у оспореној пресуди изнео поводом обима права у поступку реституције национализоване пословне зграде, начелно имало за последицу настапање правне несигурности код подносилаца уставне жалбе.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је утврдио да је доношењем оспорене пресуде подносиоцима уставне жалбе повређено право на правну сигурност. Наиме, иако се у конкретном случају не може говорити о постојању дубоких и дуготрајних разлика у великом броју случајева, будући да су као доказ различитог поступања достављене само две судске одлуке, Уставни суд је утврдио да је подносиоцима повређено означено право јер се ради о различитом поступању Управног суда, који је доносећи оспорену пресуду подносиоце довео у битно различит положај од онога у коме се они налазе у поступку који је окончан пресудом тог суда У. 10485/15 од 28. септембра 2017. године. Из изнетих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Подносиоци уставне жалбе, такође, сматрају да им је оспореном пресудом повређено право на образложену судску одлуку, јер наводи из образложења решења другостепеног органа не произлазе из стања у списима предмета, а Управни суд се о томе није изјаснио, нити је навео јасне и на закону засноване разлоге за своју одлуку.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда.

Полазећи од чињеница утврђених у предметном уставносудском поступку, Уставни суд је констатовао:

- да је правни претходник подносилаца уставне жалбе био сувласник пословне зграде на к.п. број ... КОБ 5, која је одузета у поступку национализације;

- да је у решењу о национализацији наведено да се предметна зграда састојала од једне гараже за смештај четири возила и да је накнада за ту зграду одређена за површину гараже од 170 м<sup>2</sup>;

- да је из уверења Одељења за грађевинске и комуналне послове општине Савски венац од 29. маја 2002. године у поступку пред Агенцијом утврђено да се на к.п. ... налази објекат који се састоји од једне гараже за смештај

четири возила површине 86,80 м<sup>2</sup> и пословног простора површине 88 м<sup>2</sup> и да су на основу тог уверења у катастру непокретности уписани наведени посебни делови предметне зграде, означене као пословна зграда за коју није утврђена делатност;

- да је, према налазу судског вештака, у време национализације предметна зграда имала приземље и у оквиру њега канцеларију, подрум испод дела приземља и тавански простор изнад целог приземља зграде, са две просторије-собе у оквиру тавана и да је укупна нето површина зграде износила 322,60 м<sup>2</sup>;

- да је након национализације приземље зграде фактички подељено на два дела, у делу таванског простора формиран је трособан стан, саграђено је спољно степениште, као и тераса, чиме је повећана укупна нето површина зграде на 331,20 м<sup>2</sup>;

- да за предметну зграду није евидентирано издавање грађевинских и употребних дозвола којима се мења габарит или волумен објекта, нити за било какве друге грађевинске интервенције, те да је С. Л. поднео два захтева за легализацију радова у тој згради.

Агенција је одлуку о одбијању дела захтева који се односи на враћање подрума и тавана у предметној згради образложила тиме да међу сувласницима није био закључен уговор о физичкој деоби до тренутка национализације, а да је након тога заснована етажна својина, формирањем два посебна физичка дела, чиме је престало да постоји право својине на згради. Полазећи од тога да је ранијим сувласницима одређена накнада само за гаражу површине 170 м<sup>2</sup>, Агенција је оценила да таван и подрум, као споредне просторије, нису били „посебан предмет национализације“ и да је „неспорно“ да ће подносиоци уставне жалбе стећи заједничку својину на таванском и подрумском простору у предметној згради. По налажењу Агенције, чињеница да је „од уличног дела тавана формиран трособни стан, за које радове је поднет захтев за легализацију“, није од утицаја на одлучивање, имајући у виду да је у време национализације целокупан простор изнад приземља представљао тавански простор. Наведена становишта Агенције прихватили су другостепени орган и Управни суд у оспореној пресуди.

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да су у управном поступку који је окончан оспореним актом била спорна следећа правна питања:

- да ли се у поступку реституције враћају у својину само пословне просторије за које је бивши власник у поступку национализације добио накнаду, ако је национализована пословна зграда у целини;

- од каквог је значаја за остваривање права у поступку реституције чињеница да су након национализације у катастар непокретности уписани посебни делови зграде која је национализована као јединствена целина и

- да ли је за одлучивање о захтеву за враћање, односно обештећење за национализовану зграду од значаја чињеница да је пред надлежним органом у току поступак по захтеву за легализацију радова изведених у тој згради.

Уставни суд је, полазећи од наведених одредаба закона, констатовао да се у случају када је национализована пословна зграда у целини, а не

само поједине пословне просторије, бившем власнику враћа у својину цео објект, осим ако је уложен у капитал подржављеног предузећа ради стицања удела, односно акција. То значи да је правноснажно решење Агенције којим се такав захтев усваја, правни основ за брисање државне својине на пословној згради која је подржављена и упис права својине у корист бившег власника, односно његовог законског наследника на целом објекту. Из тога даље следи да за одлучивање о захтеву за враћање пословне зграде која је национализована у целини, није од значаја чињеница да је бившем власнику у поступку национализације одређена накнада само за површину коју заузимају пословне просторије у тој згради. Уставни суд, такође, констатује да су, према одредбама Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, пословне просторије у национализованој пословној згради могле бити остављене у својини ранијих сопственика, као и мали магацини и мали подруми, без обзира на то да ли се налазе у саставу зграде или су посебна зграда. Такође, споредне просторије у пословној згради остављеној у својини ранијег сопственика или ван такве зграде, нису сматране пословним просторијама ни пословним зградама у смислу тог закона и нису национализоване. Међутим, имајући у виду да у конкретном случају пословна зграда није остављена у својини ранијих сувласника, нити се споредне просторије налазе ван те зграде – која је подржављена у целини, овај суд налази да нема уставноправног утемељења закључак Управног суда да таван и подрум у предметној пословној згради нису били предмет национализације, због тога што је накнада бившим сувласницима зграде одређена само за гаражу површине 170 м<sup>2</sup>.

Уставни суд је имао у виду да у тренутку национализације предметне пословне зграде нису били опредељени посебни делови зграде, већ је упис тих делова у катастар непокретности извршен на основу уверења Одељења за грађевинске и комуналне послове општине Савски венац од 29. маја 2002. године. Суд је даље имао у виду да се у поступку реституције не враћају стамбене зграде и куће на којима је, у случају заснивања етажне својине, у складу са законом, престало да постоји право својине на згради, односно кући, а да се пословне зграде не враћају у својину једино ако су уложене у капитал подржављеног предузећа ради стицања удела, односно акција. Суд, с тим у вези, констатује да се из оспорене пресуде не може закључити да ли се, по оцени Управног суда, одредба члана 27. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу примењује на пословне зграде које су предмет захтева за реституцију.

Уставни суд, такође, констатује да је вештачењем изведеним у поступку пред Агенцијом утврђено да је предметна зграда у време национализације имала приземље са једном канцеларијом, површине 151,80 м<sup>2</sup>, подрум испод те канцеларије површине 19 м<sup>2</sup>, као и тавански простор са две собе у оквиру тавана, површине 151,80 м<sup>2</sup>, те да је укупна нето површина зграде износила 322,60 м<sup>2</sup>. Уставни суд наглашава да се у конкретном случају не ради о тавану и подруму у пословној згради која је остављена у својини ранијег сопственика или ван такве зграде, већ у пословној згради која је

подржављена у целини, због чега нема места позивању Агенције на одредбу члана 32. став 2. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, приликом оцене да таван и подрум нису били предмет национализације. Суд истиче да је сврха која се Законом о враћању одузете имовине и обештећењу жели остварити, превасходно, враћање имовине која је одузета применом одређених прописа, а ако то није могуће, давање обештећења за одузету имовину. Стога се, по налажењу овог суда, сувласнички удео на предметној згради у целини, који је обухватао и помоћни простор у тој згради, не може у поступку реституције поистоветити са правом заједничке својине на том простору. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да се може оценити произвољним закључак Управног суда да не постоји законски основ за враћање или обештећење за простор који заузимају таван и подрум у предметној пословној згради.

Оцењујући да ли је за одлучивање о захтеву за враћање, односно обештећење за таван и подрум у национализованој згради од значаја чињеница да је пред надлежним органом у току поступак по захтеву за легализацију радова изведених на тавану те зграде, Уставни суд је имао у виду обавезу Агенције да прекине поступак до окончања поступка легализације радова који се изводе на имовини која је предмет захтева за враћање. Суд констатије да је у делимичном решењу Агенције наведено да радови који се изводе на „уличном делу тавана“ предметне зграде, којима је формиран трособан стан, нису од утицаја на одлучивање, будући да је у време национализације целокупан простор изнад приземља представљао тавански простор. Уставни суд, такође, налази да конкретан управни поступак није требало прекинути до окончања поступка озакоњења наведених радова, али образложење Агенције упућује на закључак да би подносиоци уставне жалбе, усвајањем захтева С. Л. за озакоњење, били ускраћени и за право заједничке својине на „уличном делу тавана“ у коме је формиран трособан стан, иако је то право, према становишту Агенције „неспорно“.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да образложење оспореног појединачног акта не испуњава захтеве правичности, те је утврдио повреду права на образложену одлуку и, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући, такође, као у тачки 1. изреке.

7. Уставни суд је, имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Управног суда У. 10015/15 од 25. октобра 2017. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00076/2015-13 од 17. априла 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)**

Да ли је Агенција за реституцију дужна да прекине поступак када се захтев односи на имовину која је конфискована бившем власнику после 9. марта 1945. године, ако подносилац захтева не достави доказ да је покренуо поступак ради рехабилитације бившег власника; да ли су од утицаја на одлучивање другостепеног органа нове чињенице и нови докази изнети у жалби против закључка о обустављању поступка

У вези са наводима подносилаца уставне жалбе да управни поступак који је вођен пред Агенцијом за реституцију није могао бити обустављен, јер они нису одустали од захтева за враћање имовине и да је Управни суд произвољном применом материјалног права оценио да није прописано поступање Агенције у случају постојања претходног питања, Уставни суд налази да је Агенција дужна да прекине поступак када се захтев односи на имовину која је конфискована бившем власнику само ако је подносилац захтева за враћање имовине уз захтев, или по налогу Агенције, доставио доказ да је покренут поступак ради рехабилитације бившег власника. У супротном нема услова за прекид поступка, већ се примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, које се односе на поступање у правној ствари кад се поступак ради решавања претходног питања покреће по захтеву странке. Имајући у виду да је пропуштање странке да на позив органа који води поступак достави доказ о покренутом поступку за решавање претходног питања, као у конкретном случају, законом изједначено са одустанком странке од захтева, Уставни суд налази да је уставноправно прихватљива оцена другостепеног органа о законитости закључка Агенције о обустављању предметног поступка.

Испитујући друго спорно правно питање – да ли је другостепени орган био дужан да оцени наводе жалбе који се односе на покренути поступак рехабилитације, Уставни суд је имао у виду да Законом о општем управном поступку није искључена могућност изношења нових чињеница и доказа у поступку до окончања управног поступка, па и достављања доказа којим се оспорава законска претпоставка да је странка одустала од захтева, тако да нове чињенице и нови докази достављени уз жалбу морају бити узети у обзир приликом одлучивања другостепеног органа о жалби, ако су од утицаја на правилно решење управне ствари. С обзиром на то да другостепени орган није посебно оценио наводе и доказе које су подносиоци приложили уз жалбу, паушално наводећи да остали наводи нису од утицаја на другачије решење управне ствари, а Управни суд оспореном пресудом није отклонио наведену повреду правила поступка, Уставни суд налази да у оспореној пресуди недостају разлози за оцену да наводи које су подносиоци изнели и докази које су доставили уз жалбу против закључка Агенције нису од значаја за одлучивање другостепеног органа. Не прејудирајући одлуку о предметној управној ствари, Суд је стога



утврдио да је подносиоцима уставне жалбе повређено право на образложену одлуку, као саставни део права на правично суђење, те је поништио оспорену пресуду и одредио да се донесе нова одлука о тужби подносилаца поднетој против другостепеног решења Министарства финансија донетог у предметном поступку.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. Л. и В. Л. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 7767/16 од 9. маја 2018. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 7767/16 од 9. маја 2018. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија број 46-00-01038/2015-13 од 25. априла 2016. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Г. Л. и В. Л, обоје из Савезне Републике Немачке, преко пуномоћника К. Р, адвоката из Зрењанина, поднели су Уставном суду, 11. јуна 2018. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 7767/16 од 9. маја 2018. године, због повреде начела из чл. 18. и 20. Устава Републике Србије и права на правично суђење, права на накнаду штете и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и чл. 35. и 58. Устава. Уставном жалбом се, такође, указује на повреду права из чл. 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, које Уставни суд оцењује у односу на одредбе члана 32. став 1, члана 36. став 2. и члана 58. Устава.

У уставној жалби се најпре наводи да је закључком Агенције за реституцију због одустанка од захтева обустављен поступак по захтеву подносилаца за враћање имовине, иако они никада нису одустали од тог захтева.

Подносиоци уставне жалбе даље наводе: да су у жалби изјављеној против закључка Агенције за реституцију истакли да су поднели три захтева за рехабилитацију „код те исте Агенције“ и да су у друга два предмета приложили потврду Вишег суда у Зрењанину, из које се види да је тај суд примио предлог за рехабилитацију 15. јануара 2014. године; да се из образложења решења Вишег суда у Зрењанину Рех. 24/14 види да је тај суд решењем од 12. марта 2014. године одредио спајање поступака за рехабилитацију пок. О. Л, И. Л. и А. Л.

По мишљењу подносилаца уставне жалбе, Агенција за реституцију се није могла позвати на одредбе члана 121. и 122. Закона о општем управном поступку, као основ за обустављање поступка због одустанка странке од захтева. Подносиоци уставне жалбе, такође, истичу да се у жалби могу

износити нове чињенице и предлагати нови докази, а да другостепени орган и Управни суд нису оценили њихове наводе, а „нарочито оне дозвољене по члану 222. став 2. Закона о општем управном поступку“.

Према наводима уставне жалбе, Управни суд је произвољном применом материјалног права оценио да Законом о враћању одузете имовине и обештећењу није прописано поступање Агенције у случају постојања претходног питања, „превиђајући“ члан 45. тог закона, који обавезује Агенцију да прекине поступак до окончања поступка рехабилитације.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, копију списка предмета број 46-032439/2014 Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад и целокупну документацију приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносиоци уставне жалбе су 28. фебруара 2014. године поднели Агенцији за реституцију захтев за враћање имовине, која је од бивше власнице А. Л. одузета на основу одлуке Градске комисије за конфискацију од 14. фебруара 1946. године.

Закључком Агенције за реституцију - Подручна јединица Нови Сад (даље у тексту: Агенција) број 46-032439/2014 од 9. марта 2015. године, у тачки 1. диспозитива, наложено је подносиоцима захтева да у року од 60 дана од дана коначности тог закључка покрену поступак за рехабилитацију бивше власнице А. Л. и да у наведеном року о томе доставе писмени доказ Агенцији. У тачки 2. диспозитива закључка подносиоци су упозорени да ће се поступак обуставити ако у остављеном року не покрену поступак рехабилитације и о томе писмено не обавесте Агенцију. Пуномоћник подносилаца уставне жалбе је наведени закључак примио 16. марта 2015. године и против њега није изјављена жалба.

Закључком Агенције број 46-032439/2014 од 11. јуна 2015. године обустављен је поступак по захтеву подносилаца уставне жалбе за враћање имовине, односно обештећење за имовину одузету од бивше власнице А. Л. због одустанка од захтева. Закључак је донет применом одредаба чл. 121, 122. и 137. Закона о општем управном поступку.

Подносиоци уставне жалбе су у жалби изјављеној против закључка Агенције од 11. јуна 2015. године навели: да се Агенција није позвала ни на

једну одредбу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу; да су пред Агенцијом у току поступци по њиховим захтевима у предметима бр. 46-032418/2014 и 46-032373/2014; да су у тим предметима приложене «потврде Вишег суда у Зрењанину Рех. 24/14» и донето је решење о прекиду поступка, јер је поступак рехабилитације тада био у току, а у међувремену је окончан и очекује се одлука тог суда; да се у прилогу жалбе доставља позив Вишег суда у Зрењанину за главну расправу заказану за 23. јуни 2015. године; да се «из наведених списка може утврдити да је још у време подношења наведено да је поступак рехабилитације у току, јер је приложена потврда Вишег суда од 15. јануара 2014. године». Уз жалбу је приложен позив за главну расправу у предмету Вишег суда у Зрењанину Рех. 24/2014, којим је подносилац уставне жалбе Г. Л. позван да дође у тај суд 23. јуна 2015. године на рочиште за главну расправу у поступку ради рехабилитације пок. О. Л.

Решењем Министарства финансија број 46-00-01038/2015-13 од 25. априла 2016. године одбијена је жалба подносилаца уставне жалбе изјављена против закључка Агенције од 11. јуна 2015. године, из разлога наведених у побитаном закључку. Другостепени орган је истакао да су Законом о враћању одузете имовине и обештећењу прописани само разлози за прекид поступка реституције, али не и поступање првостепеног органа у случају постојања претходног питања, због чега су примењене одредбе Закона о општем управном поступку. Другостепени орган је навео да је ценио и остале наводе жалбе, али да исти нису од утицаја на другачије решење те управне ствари, из наведених разлога.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 7767/16 од 9. маја 2018. године одбијена је као неоснована тужба подносилаца уставне жалбе поднета против предметног коначног решења. Управни суд је у свему прихватио разлоге другостепеног органа за одбијање жалбе подносилаца. Оцењујући наводе тужбе да је уз захтев достављена потврда Вишег суда у Зрењанину о подношењу предлога за рехабилитацију, Управни суд је нашао да се то не може закључити из стања у списима и да се подносиоци у захтеву нису позвали на број и датум подношења предлога за рехабилитацију, нити су то учинили по налогу првостепеног органа, већ су се тек у поступку по жалби позвали на чињеницу да се води поступак за рехабилитацију од 2014. године и да су добили позив за главну расправу пред Вишим судом у Зрењанину.

3.2. Решењем Вишег суда у Зрењанину Рех. 24/14 од 22. јула 2015. године усвојен је предлог подносилаца уставне жалбе за рехабилитацију пок. О. Л, И. Л. и А. Л, овде бивше власнице, а у образложењу је констатовано да је решењем тог суда Рех. 24/14 од 12. марта 2014. године одређено спајање поступака за рехабилитацију наведених лица.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоци указују у уставној жалби, утврђено је: да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, 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 и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом. (члан 35. став 1.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених уставних одредаба, релевантне су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14) прописано је: да се одредбе овог закона примењују и на имовину која је конфискована после 9. марта 1945. године, под условом да је бивши власник рехабилитован до дана ступања на снагу овог закона, или буде рехабилитован на основу захтева за рехабилитацију из члана 42. став 6. овог закона, у складу са посебним законом (члан 6.); да се поступак по захтеву спроводи по одредбама овог закона, а на питања која нису уређена овим законом примењиваће се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 11. став 1.); да је лице из члана 6. став 1. овог закона у обавези да уз захтев приложи и правноснажну судску одлуку о рехабилитацији, односно доказ да је поднело захтев за рехабилитацију (члан 42. став 6.); да ће Агенција прекинути поступак до окончања поступка легализације, рехабилитације, или када се као претходно питање појави питање чије решавање спада у искључиву надлежност суда, као и у случају прописаном у члану 23. ст. 4. и 5. овог закона (члан 45.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да кад је поступак покренут поводом захтева странке, а странка одустане од свог захтева, орган који води поступак донеће закључак којим се поступак обуставља (члан 121. став 2.); да се поједина радња или пропуштање странке може сматрати њеним одустанком од захтева само кад је то законом одређено (члан 122. став 2.); да у управној ствари у којој се поступак за решење претходног питања покреће поводом захтева странке, орган који води поступак може закључком наложити једној од странака да

у циљу решења претходног питања тражи од надлежног органа покретање поступка, одређујући јој рок у ком је дужна да то учини и да му о томе поднесе доказ, да ће при томе орган који води поступак упозорити странку на последице пропуштања и да рок за тражење покретања поступка за решење претходног питања почиње тећи од дана кад закључак постане коначан (члан 137. став 2.); да ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматраће се да је та странка одустала од захтева, а орган који води поступак обуставиће поступак (члан 137. став 3.); да се у жалби могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку (члан 222. став 2.).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да управни поступак који је вођен пред Агенцијом није могао бити обустављен, јер они нису одустали од захтева за враћање имовине и да је Управни суд произвољном применом материјалног права оценио да Законом о враћању одузете имовине и обештећењу није прописано поступање Агенције у случају постојања претходног питања. Подносиоци, такође, сматрају да је другостепени орган био дужан да оцени наводе жалбе који се односе на покренути поступак рехабилитације.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда. Суд, с тим у вези, наглашава да процесна правила садржана у Закону о општем управном поступку представљају неодојиви део процесних јемстава правичног суђења, заштићених Уставом. Наведено становиште Уставни суд је изразио, поред осталих, у одлукама Уж-7059/2012 од 9. јула 2015. године, Уж-3676/2015 од 17. новембра 2016. године и Уж-2883/2016 од 22. фебруара 2018. године.

По оцени Уставног суда, у поступку који је окончан оспореним актом као спорна су се поставила следећа правна питања:

- да ли је Агенција дужна да прекине поступак када се захтев односи на имовину која је конфискована бившем власнику после 9. марта 1945. године, ако подносилац захтева не достави доказ да је покренуо поступак ради рехабилитације бившег власника и

- да ли су од утицаја на одлучивање другостепеног органа нове чињенице и нови докази изнети у жалби против закључка о обустављању поступка.

Тражећи одговор на прво спорно правно питање, Уставни суд је размотрио одредбе наведених закона и констатовао: да се у поступку реституције може вратити имовина која је конфискована после 9. марта 1945. године, под условом да је уз захтев за враћање имовине приложена правноснажна судска одлука о рехабилитацији, односно доказ да је поднет

захтев за рехабилитацију, у ком случају ће Агенција прекинути поступак до окончања поступка рехабилитације; да се на питања која нису уређена Законом о враћању одузете имовине и обештећењу примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак; да кад се поступак за решење претходног питања покреће поводом захтева странке, орган који води поступак може наложити странци да пред надлежним органом покрене поступак и о томе достави доказ; да се странка мора упозорити на то да ће се њено пропуштање да то учини сматрати одустанком од захтева и да ће у том случају орган обуставити поступак; да се у жалби могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.

Полазећи од наведених одредаба закона, Уставни суд налази да је Агенција дужна да прекине поступак када се захтев односи на имовину која је конфискована бившем власнику, само ако је подносилац захтева за враћање имовине уз захтев или по налогу Агенције, доставио доказ да је покренут поступак ради рехабилитације бившег власника. У супротном, по оцени овог суда, нема услова за прекид поступка, већ се примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, које се односе на поступање у правној ствари кад се поступак ради решавања претходног питања покреће по захтеву странке.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао: да је подносиоцима уставне жалбе закључком Агенције наложено да у остављеном року покрену поступак ради рехабилитације бившег власника и доставе доказ о томе; да су тим закључком подносиоци упозорени да ће, у противном, поступак бити обустављен; да подносиоци нису поступили по наведеном налогу Агенције. По налажењу Уставног суда, ако странка на позив органа који води поступак не достави доказ да је покренула поступак ради решавања претходног питања, сматра се да је таквим својим понашањем показала да нема интереса да се претходно питање реши код надлежног органа, а законска је претпоставка да је тиме, истовремено, одустала од захтева за одлучивањем о главној ствари. Имајући у виду да је пропуштање странке да достави доказ о покренутом поступку за решавање претходног питања законом изједначено са одустанком странке од захтева, Уставни суд налази да је уставноправно прихватљива оцена другостепеног органа о законитости закључка Агенције о обустављању предметног поступка.

Испитујући да ли је друго спорно правно питање решено на уставноправно прихватљив начин, Уставни суд је имао у виду да Законом о општем управном поступку није искључена могућност изношења нових чињеница и доказа у поступку по жалби против закључка о обустављању поступка због одустанка странке од захтева. Овај суд, такође, истиче да се понављање управног поступка може спровести једино ако је поступак окончан решењем о главној ствари, а не и закључком о обустављању поступка, из чега, по оцени Суда, следи да се само до окончања управног поступка може доставити доказ којим се оспорава законска претпоставка да је странка одустала од

захтева. Стога нове чињенице и нови докази достављени уз жалбу морају бити узети у обзир приликом одлучивања другостепеног органа о жалби, ако су они од утицаја на правилно решење управне ствари. Уставни суд, с тим у вези, констатује да након обустављања поступка из наведеног разлога, странка може поднети нови захтев и доставити доказ да је покренула поступак ради решавања претходног питања. У конкретном случају, међутим, нови захтев се не може поднети због истека законом прописаног рока за његово подношење, те су с посебном пажњом морали бити оцењени докази приложени уз жалбу, с обзиром на то да је надлежни суд спојио поступке по захтевима за рехабилитацију лица која су бивши власници имовине која је предмет враћања у поступцима пред Агенцијом.

Уставни суд је констатовао да другостепени орган није посебно оценио наводе и доказе које су подносиоци приложили уз жалбу, паушално наводећи да остали наводи нису од утицаја на другачије решење управне ствари. Управни суд оспореном пресудом није отклонио наведену повреду правила поступка, већ се задржао на оцени о законитости поступања првостепеног органа. Констатација Управног суда да су подносиоци „тек у жалби“ истакли да се води поступак за рехабилитацију од 2014. године и да су добили позив за главну расправу пред Вишим судом у Зрењанину упућује на закључак да, по оцени тог суда, нове чињенице и нови докази које странка износи у жалби нису од утицаја на одлучивање другостепеног органа.

С обзиром на све изложено, Уставни суд налази да у оспореној пресуди недостају разлози за оцену да наводи које су подносиоци уставне жалбе изнели и докази које су доставили уз жалбу изјављену против предметног закључка Агенције нису од значаја за одлучивање другостепеног органа. Стога је Уставни суд, не прејудуцирајући одлуку о предметној управној ствари, утврдио да је подносиоцима уставне жалбе повређено право на образложену одлуку, као саставни део права на правично суђење и, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 7767/16 од 9. маја 2018. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносилаца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија број 46-00-01038/2015-13 од 25. априла 2016. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није разматрао уставну жалбу са становишта начела и осталих права зајемчених Уставом, истакнутих у уставној жалби, јер је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорени акт.

7. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на суђење у разумном року,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак – по захтеву за издавање одобрења за изградњу  
објекта)**

Дуго трајање управног поступка када не постоји процесно средство којим би се заштитио правни интерес подносиоца захтева

Предметни поступак започео је пријавом за легализацију објекта изграђеног без грађевинске дозволе, коју је инвеститор поднео 2003. године, а првостепени орган је у току 2011. године признао подносиоци уставне жалбе својство странке у поступку. У предметном поступку, који траје већ 15 година и није окончан, подносиоци уставне жалбе има легитиман интерес да се испуњеност услова за озакоњење спорног објекта испита у оквиру стандарда разумног рока, имајући у виду правне последице коначне одлуке којом се одбија или одбацује захтев за озакоњење објекта. Међутим, у току овог поступка подносиоци уставне жалбе није имала на располагању процесно-правно средство против „ћутања управе“, јер је жалбу због недоношења решења о захтеву за легализацију могао поднети само инвеститор, као странка која је поднела захтев. Упркос томе, подносиоци уставне жалбе је показала активност подношењем такве жалбе, али тиме није успела да издејствује доношење одлуке о захтеву.

Стога је Уставни суд оценио да је у предметном управном поступку који се води пред Секретаријатом за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчево повређено право подносиоци уставне жалбе на суђење у разумном року, па је усвојио уставну жалбу у овом делу и наложио надлежним органима да предузму све мере како би се овај управни поступак окончао у најкраћем року.

Како подносиоци уставне жалбе није истакла захтев за накнаду штете, крећући се у оквиру захтева уставне жалбе, Уставни суд је оценио да је утврђење повреде права на суђење у разумном року довољан начин правичног задовољења подносиоци.

Испитујући уставну жалбу у делу у коме је изјављена против пресуде Управног суда донете у вези са овим поступком, Суд је оценио да у уставној жалби нису наведени уставноправни разлози који би указивали на то да је оспорена пресуда донета уз произвољну или дискриминациону примену права, на штету подносиоци уставне жалбе, што би довело до повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те да је уставноправно прихватљив закључак изнет у оспореној пресуди да подносиоци уставне жалбе није активно легитимисана за подношење жалбе због „ћутања управе“, па је у овом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и Законом о Уставном суду утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је



## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба В. М. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Секретаријатом за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчево у предмету број IV-08-351-1702/2003 повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Налаже се надлежним органима да предузму све мере како би се управни поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

## О б р а з л о ж е њ е

1. В. М. из Панчева поднела је Уставном суду, 1. јуна 2018. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 1357/15 од 26. априла 2018. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије и права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и чл. 36. и 58. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да Управни суд занемарује чињеницу да је подносиоца непосредни учесник поступка легализације, јер без њене сагласности инвеститор „не би ни могао да поднесе спорни захтев“; да је оспореном пресудом нарушено начело једнакости процесних средстава, јер се инвеститору даје право да диспонира поступком везаним за „ћутање управе“, а подносиоци остаје да „немоћно посматра“ диспозитивне радње инвеститора, немајући на располагању ниједно процесно средство којим би заштитила свој правни интерес; да бесправни градитељи на основу „једног папира“ (пријава радова) стичу већа права од сопственика и своју бесправну имовину неометано користе, а надлежни орган не доноси решење о рушењу објекта, јер није окончан поступак легализације; да таква правна ситуација траје од 2003. године и да је оспореном пресудом ускраћена судска контрола управе, која 15 година води управни поступак, при чему подносилац захтева има вишеструку корист од нерешавања захтева; да је подносиоца остала без „припадајућег паркинг места у дворишту“.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд поништи оспорени акт и наложи првостепеном органу да предузме све мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року. Подносиоца није истакла захтев за накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни

суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт, фотокопију списка предмета број IV-08-351-1702/2003 Секретаријата за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчево и осталу достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Инвеститор Ж. Д. је 28. октобра 2003. године поднео Секретаријату за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчево (даље у тексту: првостепени орган) пријаву пословног објекта изграђеног на к.п. ... КО Панчево. Првостепени орган је решењем од 13. новембра 2006. године одбио као неоснован захтев за издавање одобрења за изградњу објекта, јер нису достављене сагласности свих корисника спорне парцеле. Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине је решењем од 12. марта 2007. године поништио наведено решење првостепеног органа и предмет вратио том органу на поновни поступак, јер је решење за в.д. секретара потписало лице у непознатом својству, које за то није било овлашћено законом, а у уводу решења није наведен број и датум акта којим се на то лице преноси овлашћење за доношење и потписивање решења.

Подноситељка уставне жалбе је 6. новембра 2009. године поднела приговор на захтев Ж. Д. за легализацију пословног простора на к.п. број ... КО Панчево и истакла да се као заинтересована странка противи легализацији. Уз приговор је доставила уговор о купопродаји сувласничког удела на стамбеној згради у улици Војводе Радомира Путника број 3 у Панчеву, оверен пред Општинским судом у Панчеву 23. октобра 2007. године, Ов. 15737/07.

Првостепени орган је 29. августа 2011. године доставио ЈП „Дирекција П.“ предметни захтев инвеститора, ради давања мишљења.

У обавештењу ЈП „Дирекција П.“, упућеном првостепеном органу 20. октобра 2011. године, наведено је да се Дирекција не може изјаснити, будући да није достављена комплетна документација потребна за давање сагласности. Првостепени орган је доставио допуну документације 26. октобра исте године.

Закључком првостепеног органа од 6. децембра 2011. године подносиољки уставне жалбе признато је право да учествује као странка у предметном поступку. У образложењу закључка је констатовано да је подносиољка уставне жалбе 6. новембра 2009. године поднела приговор на захтев за легализацију пословног простора на к.п. број ... КО Панчево и истакла да се као заинтересована странка противи легализацији, те да је уз приговор доставила уговор о купопродаји оверен пред Општинским судом у Панчеву 23. октобра 2007. године, Ов. 15737/07.

ЈП „Дирекција П.“ је у обавештењу упућеном првостепеном органу 7. септембра 2012. године навела да се не може изјаснити док се не прибави сагласност подносиољке уставне жалбе као власника једног од објеката који се налазе на спорној катастарској парцели.

Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине је решењем од 5. децембра 2014. године одбио жалбу подносиоце уставне жалбе изјављену против закључка првостепеног органа од 22. августа 2014. године о одбацивању њене жалбе због недоношења решења о предметном захтеву за легализацију. У образложењу решења је наведено: да је подносиоца 8. априла 2014. године поднела ургенцију првостепеном органу, а 30. априла исте године жалбу због „ћутања управе“; да је након ургирања тог органа за поступање првостепеног органа у више наврата и датих јасних упутстава за даље поступање, побијаним закључком одбачена жалба подносиоце због „ћутања управе“, са образложењем да такву жалбу може изјавити само странка која је поднела захтев, а не и противна странка. Другостепени орган је оценио правилном одлуку првостепеног органа, јер подносиоца као заинтересована страна у поступку по захтеву Ж. Д. за легализацију објекта није овлашћена да изјави жалбу због „ћутања управе“.

Првостепени орган је дописом од 21. априла 2017. године наложио инвеститору да, у року од 30 дана од дана пријема обавештења, достави елаборат геодетских радова. У допису је наведено да ће, у противном, захтев бити одбачен.

Инвеститор је 8. маја 2017. године поступио по налогу првостепеног органа.

Првостепени орган је дописом од 25. октобра 2017. године наложио инвеститору да, у року од 30 дана од дана пријема обавештења, поднесе Секретаријату за имовину града Панчева захтев за утврђивање земљишта за редовну употребу, будући да је спорни објекат изграђен на парцели која се налази у својини града Панчева. У допису је наведено да је примерак захтева потребно доставити првостепеном органу, ради прекида поступка легализације до окончања поступка пред Секретаријатом за имовину, а уколико се у означеном року не достави тражени доказ, захтев ће бити одбачен.

Подносиоца уставне жалбе је у поднеску од 20. децембра 2017. године, насловљеном као „жалба на поступање Агенције за имовину градске управе“, навела да је обавештена да је започет поступак за утврђење земљишта за редовну употребу за бесправни објекат који је изграђен на спорној парцели, без њене сагласности.

Оспореном пресудом Управног суда У. 1357/15 од 26. априла 2018. године одбијена је као неоснована тужба подносиоце уставне жалбе, поднета 26. јануара 2015. године, против решења Покрајинског секретаријата за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине од 5. децембра 2014. године. Управни суд је оценио правилном одлуку туженог органа да одбије жалбу подносиоце, налазећи да само странка по чијем је захтеву покренут поступак има право да поднесе жалбу због „ћутања управе“.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносиоца уставне жалбе позива, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног

порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3.); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, те 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.).

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих закона:

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и 30/10) било је прописано: да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења (члан 14.); да ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен (члан 208. став 2.); да ако је жалбу изјавила странка зато што првостепени орган није донео решење у прописаном року, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган саопшти разлоге због којих решење није донесено у року (члан 236. став 1.).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да се овим законом обезбеђује судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима (члан 1.); да у управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи (члан 2.).

5. Полазећи од навода уставне жалбе да предметни поступак легализације траје већ 15 година и да подносиатељка нема на располагању процесно средство којим би заштитила свој правни интерес, а имајући у виду захтев уставне жалбе, Уставни суд је испитивао уставну жалбу и са становишта права на суђење у разумном року, гарантованог одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је најпре констатовао да је поступак пред првостепеним органом у предмету IV-08-351-1702/2003 започео пријавом за легализацију објекта изграђеног без грађевинске дозволе, коју је инвеститор поднео 28. октобра 2003. године, а да је првостепени орган закључком од 6. децембра 2011. године признао подносиатељки уставне жалбе својство странке у предметном поступку.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је период меродаван за испитивање повреде означеног права подносиоце уставне жалбе започео доношењем наведеног закључка првостепеног органа. Чињеница да оспорени поступак након тога траје дуже од десет година и да још није окончан, сама за себе, указује на прекорачење разумног рока. Међутим, имајући у виду да је појам разумне дужине трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а, пре свега, од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа, односно судова који воде поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд при одлучивању о повреди права на суђење у разумном року испитује да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд налази да се у предметној управној ствари не постављају сложена чињенична или правна питања.

По оцени Уставног суда, подносиоца уставне жалбе има легитиман интерес да се испуњеност услова за озакоњење спорног објекта испита у оквиру стандарда разумног рока, посебно имајући у виду правне последице коначне одлуке којом се одбија или одбацује захтев за озакоњење објекта.

Уставни суд оцењује да је непоступање првостепеног органа искључиви разлог дугог трајања оспореног поступка. Уставни суд, с тим у вези, констатује да првостепени орган још није донео одлуку о предметном захтеву инвеститора у поновном поступку, након поништавања решења тог органа од 13. новембра 2006. године.

Оцењујући понашање подносиоце уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да она у току оспореног поступка није имала на располагању процесно-правно средство против „хутања управе“, будући да је жалбу због недоношења решења о захтеву за легализацију могао поднети само инвеститор, као странка која је поднела захтев. Упркос томе, подносиоца уставне жалбе је показала активност подношењем такве жалбе, али тиме није успела да издејствује доношење одлуке о захтеву.

Имајући у виду све напред наведено, Уставни суд је оценио да је у управном поступку који се води пред Секретаријатом за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчево у предмету број IV-08-351-1702/2003 повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. 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), усвојио уставну жалбу у овом делу и одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

Имајући у виду да подносиоца уставне жалбе није истакла захтев за накнаду штете, а крећући се у оквиру захтева уставне жалбе, Уставни суд је, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да је утврђење повреде права на суђење у разумном року довољан начин правичног задовољења подносиоце.

6. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке наложио надлежним органима да предузму све мере

како би се управни поступак који се води пред Секретаријатом за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчево у предмету број IV-08-351-1702/2003 окончао у најкраћем року.

7. Испитујући уставну жалбу у делу у коме је изјављена против пресуде Управног суда У. 1357/15 од 26. априла 2018. године, Уставни суд је оценио да у уставној жалби нису наведени уставноправни разлози који би указивали на то да је оспорена пресуда донета уз произвољну или дискриминациону примену права, на штету подносиоца уставне жалбе, што би довело до повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Подносиоца уставне жалбе тврдњу о повреди означених начела и права заснива на уверењу да само она има правни интерес да се у предметном поступку донесе одлука о захтеву инвеститора за озакоњење спорног објекта, јер инвеститору погодује да се поступак одуговлачи, будући да, по њеном мишљењу, не поседује сву потребну документацију.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да у управном поступку подносилац жалбе због недоношења одлуке о захтеву може бити само странка која је поднела захтев. Уставни суд стога налази да је уставноправно прихватљив закључак изнет у оспореној пресуди да подносиоца уставне жалбе није активно легитимисана за подношење жалбе због „ћутања управе“, с обзиром на то да није подносилац захтева у предметном управном поступку. Уставни суд је наведено становиште изразио, поред осталих, у Одлуци Уж-1943/2013 од 13. јануара 2016. године.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у овом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.

Одлука Уж-6593/2018 од 19. маја 2022. године

**Повреда права на суђење у разумном року,  
из члана 32. став 1. Устава**

**(управни спор – по тужби ради поништаја решења о утврђивању јавног интереса за експропријацију непокретности)**

**Утицај одређеног доприноса подносиоца уставне жалбе трајању управног спора; разлози за ништавост решења о експропријацији, односно административном преносу; обавеза достављања акта о експропријацији власнику непокретности**

Уставни суд је имао у виду да чињеница да је оспорени поступак трајао четири године, сама за себе, указује на то да предметни управни спор није

окончан у разумном року. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, Уставни суд је, применом тих критеријума код оцене трајања овог поступка, утврдио да подносилац уставне жалбе својим радњама није значајније допринео трајању предметног управног спора, иако је поднео неуредну тужбу, јер је исту уредио у року од 23 дана од пријема налога суда, чиме је отклонио недостатке у тужби који су спречавали рад Управног суда, те је, крећући се у границама захтева уставне жалбе, утврдио да је подносиоцу уставне жалбе у предметном управном спору који је вођен пред Управним судом – Одељење у Новом Саду повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, и у том делу уставну жалбу усвојио, уз утврђивање подносиоцу, на име правичног задовољења, накнаде нематеријалне штете у адекватном новчаном износу.

У вези са наводима уставне жалбе о повреди права на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. став 1. и члана 36. Устава, Уставни суд констатује да је законитост предметног решења Владе оцењена применом одредаба Закона о експропријацији на уставноправно прихватљив начин, као и законитост пресуде којом је окончан предметни управни спор. Како Управни суд на ништавост акта пази по службеној дужности, при чему је одредбом члана 29. став 4. Закона о експропријацији прописано да је ништаво решење о експропријацији, односно административном преносу само ако је донето без решења којим је утврђен јавни интерес, а подносилац се није позивао на постојање другог узрока ништавости решења Владе, овај суд налази да нема уставноправних разлога за тврдњу подносиоца да је Управни суд био дужан да огласи ништавим побијани управни акт.

Овај суд је ипак оценио уставноправно неприхватљивим становиште Управног суда које се односи на достављање предметног решења Владе, оцењујући као неосноване наводе тужбе да подносилац није добио побијани акт пошто је имао могућност да се упозна са садржином тог акта, јер је он објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, с обзиром на то да се власнику непокретности мора омогућити да се на примерен начин упозна са актом којим је посредно одлучено и о његовом правном интересу, како би квалитетно и у року могао сачинити тужбу којом ће покренути управни спор и тако заштити свој интерес, на начин утврђен Уставом. Међутим, наведено становиште није имало последице на остваривање подносиоцевих права зајемчених Уставом у управном спору који је правноснажно окончан оспореном пресудом Управног суда, јер је тај суд мериторно одлучио о тужби подносиоца и уставноправно је прихватљива оцена изнета у оспореној пресуди Врховног касационог суда по захтеву подносиоца за преиспитивање пресуде Управног суда да нису од утицаја на одлучивање наводи подносиоца. Стога је Уставни суд уставну жалбу у преосталом делу одбацио, јер не постоје Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба З. М. и утврђује да је у управном спору који је вођен пред Управним судом – Одељење у Новом Саду у предмету У. 12987/17 (раније предмет У. 17452/13) подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоцу уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 550 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

## О б р а з л о ж е њ е

1. З. М. из Суботице, преко пуномоћника М. Б, адвоката из Суботице, поднео је Уставном суду, 14. јуна 2018. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 12983/17 од 24. новембра 2017. године и пресуде Врховног касационог суда Узп. 82/18 од 29. марта 2018. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину, гарантованих одредбама члана 32. став 1. и чл. 36. и 58. Устава Републике Србије. Уставна жалба је, такође, изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, у управном спору који је окончан оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 12983/17 од 24. новембра 2017. године.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи:

- да је подносилац 4. новембра 2013. године поднео тужбу Управном суду ради поништаја решења Владе 05 број 465-8272/2011, којим је утврђен општи јавни интерес за експропријацију његових непокретности, да је за наведено решење сазнао у току поступка експропријације и да му исто никада није достављено;

- да је подносилац у тужби навео да је предметно решење Владе ништав управни акт, јер је одлуком Скупштине града Суботице, објављеном у „Службеном листу града Суботице“, број 7/13 „супендовано“ и постало неизвршиво и истакао да Управни суд пази на ништавост по службеној дужности, сагласно одредби члана 41. став 2. Закона о управним споровима;

- да је предметно решење Владе ништаво и због тога што није сагласно Генералном плану Суботица – Палић до 2020. године и противно је Одлуци о утврђивању непокретних културних добара од великог значаја („Службени лист Аутономне покрајине Војводина“, број 25/91), којом је градско језгро Суботице утврђено као непокретно културно добро од великог значаја;

- да се не може прихватити оцена Управног суда да подносилац неосновано оспорава да није добио побијано решење Владе, будући да је имао прилику да се упозна са његовом садржином, што је и учинио, јер је поднео тужбу Управном суду у предмету У. 8500/12, која је одбачена као неблагоприятна;



- да Врховни касациони суд није ценио наводе подносиоца који се односе на обавезу Управног суда да по службеној дужности пази на ништавост акта, као и наводе да му није достављено предметно решење Владе, нити решење Управног суда о одбацивању његове тужбе у предмету У. 8500/12;

- да је у току поступка експропријације на непокретностима подносиоца донета Одлука Уставног суда ГУз-17/2011 од 23. маја 2013. године, која је „дала за право“ подносиоцу да поново покрене „управни поступак“ против предметног решења Владе.

Подносилац уставне жалбе, такође, истиче да му је повређено право на суђење у разумном року у управном спору који је окончан оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 12983/17 од 24. новембра 2017. године, јер је тај суд одлучивао о његовој тужби четири године.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означених права, поништи оспорене акте и утврди подносиоцу право на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.000 евра у динарској противвредности, као и право на накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорене акте, списе предмета Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 8500/12, У. 17452/13 и У. 12983/17 и осталу документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

3.1. Подносилац уставне жалбе је 28. јуна 2012. године, преко пуномоћника Д. М, адвоката из Суботице, поднео тужбу Управном суду против Републике Србије – Влада, ради поништаја решења Владе 05 број 465-8272/2011 („Службени лист Републике Србије“, број 83/11). Решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 580012 од 5. септембра 2012. године одбачена је тужба подносиоца уставне жалбе као неблаговремена, јер је из доказа у списима предмета утврђено да је побијано решење објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“ 9. новембра 2011. године, а тужба је поднета 28. јуна 2012. године, дакле, по протеку 30 дана од дана објављивања. Наведено решење уручено је пуномоћнику подносиоца уставне жалбе 24. септембра 2012. године.

3.2. Подносилац уставне жалбе је 4. новембра 2013. године поднео тужбу Управном суду против Републике Србије – Влада, „ради ништавости решења“, у којој је навео: да му никада није достављено решење Владе

05 број 465-8272/2011 („Службени гласник Републике Србије“, број 83/11), којим је утврђен јавни интерес за експропријацију његових непокретности; да је наведено решење Владе ништав управни акт, јер је одлуком Скупштине града Суботице, објављеној у „Службеном листу града Суботице“, број 7/13, предвиђено да ће се приступити стручном преиспитивању концепта свих планских докумената који су донети или су у фази припреме, а односе се на зону ужег и ширег градског језгра; да је „даља примена побијаног решења Владе суспендована“, што то решење чини неизвршивим; да на ништавост управног акта суд пази по службеној дужности, сагласно одредби члана 41. став 2. Закона о управним споровима; да постоји још један разлог „ништавости“, јер предметно решење Владе није сагласно Генералном плану Суботица – Палић до 2020. године и противно је Одлуци о утврђивању непокретних културних добара од великог значаја („Службени лист Аутономне покрајине Војводина“, број 25/91). Тужбом је предложено да се огласи ништавим „решење Владе 05 број 465-8272/2011 („Службени гласник Републике Србије“, број 83/12) или решење Владе 05 број 465-8272/2011 („Службени гласник Републике Србије“, број 29/11) или решење Владе 05 број 465-8272/2011 („Службени гласник Републике Србије“, број 83/11)“.

Управни суд је решењем У. 17452/13 од 7. марта 2014. године наложио подносиоцу уставне жалбе да у остављеном року уреди тужбу, тако што ће прецизно означити коначни управни акт чији поништај тужбом тражи, а да ће, у противном тужба бити одбачена.

Подносилац уставне жалбе је у поднеску од 1. априла 2014. године навео да тужбу подноси против решења Владе 05 број 465-8272/2011 од 3. новембра 2011. године („Службени гласник Републике Србије“, број 83/11). Подносилац је обавестио суд да је надлежни покрајински секретаријат решењем од 13. фебруара 2014. године поништио решење донето у предметном поступку експропријације, налазећи да је започети поступак експропријације требало прекинути, будући да подносиоцу није уручено побијано решење Владе.

Управни суд – Одељење у Новом Саду је решењем У. 17452/13 од 28. новембра 2016. године наложио подносиоцу да уреди тужбу, тако што ће у остављеном року доставити решење Владе чији поништај тужбом тражи, а да ће, у противном тужба бити одбачена.

Подносилац уставне жалбе је у поднеску од 19. децембра 2016. године навео да му никада није достављено решење Владе 05 број 465-8272/2011 од 3. новембра 2011. године и да је то истакао у поступку експропријације, али да је првостепени орган оценио да лично достављање није потребно, јер је решење објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Решењем Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17452/13 од 27. децембра 2016. године одбачена је тужба подносиоца уставне жалбе као неуредна.

Решењем Управног суда Ув. 58/17 од 21. јула 2017. године уважен је приговор подносиоца уставне жалбе, поништено решење Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17452/13 од 27. децембра 2016. године и одређено да ће се поступак по тужби наставити. У образложењу решења је наведено

да подносилац није доставио решење које побија тужбом, јер му никада није достављено, а да неприлагање побијаног акта не спречава рад суда, ако је у тужби назначен назив органа који је акт донео, датум и број под којим је тај акт донет, те да је тужени дужан да достави побијани акт уз одговор на тужбу.

Управни суд је дописом од 4. октобра 2017. године затражио од Владе да достави решење 5 број 465-8272/2011 од 3. новембра 2011. године, одговор на тужбу, као и списе предмета.

Министарство финансија је поднеском од 31. октобра 2017. године доставило списе предмета и одговор на тужбу.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 12987/17 од 24. новембра 2017. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе, а у образложењу је, поред осталог, наведено: да је предлог за утврђивање јавног интереса за експропријацију, односно административни пренос непокретности, поднео овлашћени предлагач; да предлог садржи податке прописане Законом о експропријацији и да је за корисника одређен град Суботица; да је, по оцени тог суда, тужени правилно утврдио јавни интерес за експропријацију, односно административни пренос непокретности, будући да је о истом решио сагласно Плану детаљне регулације центра града Суботица – зона I, који је израђен у складу са Генералним планом Суботица – Палић до 2020. године, у циљу обезбеђења простора за формирање коридора две нове „слепе“ снабдевачке саобраћајнице, које обезбеђују приступ р. „Б.“ и двориштима објеката који су оријентисани на улице К. и М. Управни суд је даље навео да су неосновани наводи тужбе да подносилац није добио побијани акт, будући да се исти може донети и без саслушања странака и да се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, на који начин је подносилац имао могућност да се упозна са истим, што је и учинио, јер је против истог поднео тужбу у предмету У. 8500/12, која је одбачена као неблаговремена. Управни суд је оценио да нису од утицаја наводи тужбе да је донета Одлука о обустави поступка израде Плана генералне регулације за зону градског језгра и ужег градског језгра и да је њеним доношењем суспендовано побијано решење.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Узп. 82/18 од 29. марта 2018. године одбијен је захтев подносиоца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 12987/17 од 24. новембра 2017. године. По налажењу тог суда, Управни суд је оспореном пресудом о тужби подносиоца одлучио у границама захтева тужбе и дао довољне, јасне и на закону засноване разлоге, уз оцену свих навода тужбе, које је као правилне прихватио и тај суд. Полазећи од наведеног, Врховни касациони суд је оценио да нису од утицаја наводи захтева којима се указује на то да је оспорена пресуда Управног суда у супротности са одлуком Уставног суда IУз-17/2011 од 23. маја 2013. године.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносилац уставне жалбе позива, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи

и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, те 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.).

За оцену основаности уставне жалбе, у конкретном случају, од значаја су и одредбе следећих закона:

Чланом 20. Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 23/01 и 20/09), у тексту који је био на снази на дан доношења предметног решења Владе, уређен је поступак утврђивања јавног интереса од стране Владе, а одредбама ст. 12. и 13. тог члана закона прописано је: да се решење Владе којим је усвојен предлог за утврђивање јавног интереса објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и да се сматра да је достављено странкама у поступку даном објављивања (став 12.); да се против решења Владе којим се одлучује о предлогу за утврђивање јавног интереса, може, у року од 30 дана од дана његовог достављања, односно објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, покренути управни спор код надлежног суда (став 13.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да се ништавим оглашава решење – које је у управном поступку донесено у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку, које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону, чије извршење није могуће, које је донео орган без претходног захтева странке, а на то странка није накнадно изричито или прећутно пристала, односно које садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости (члан 257. тач. 1) до 5)); да се решење може у свако доба огласити ништавим по службеној дужности или по предлогу странке или јавног тужиоца (члан 258. став 1.).

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да у управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи (члан 2.); да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при томе није везан разлозима тужбе (члан 41. став 1.); да на ништавост управног акта суд пази по службеној дужности (члан 41. став 2.); да ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим (члан 42. став 3.).

5. Полазећи од садржине уставне жалбе, Уставни суд је оценио да подносилац повреду права на суђење у разумном року истиче у вези са поступањем Управног суда по његовој тужби поднетој 4. новембра 2013. године против решења Владе 05 број 465-8272/2011 од 3. новембра 2011. године.

Оцењујући ове наводе подносиоца са становишта означеног права, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд је најпре констатовао: да је предметни управни спор започео у предмету Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17452/13; да је уважен приговор подносиоца изјављен против решења тог суда о одбацивању тужбе и да је поступак по тужби настављен у предмету истог суда У. 12987/17; да је у наведеном предмету 24. новембра 2017. године донета оспорена пресуда, којом је предметни управни спор правноснажно окончан.

Уставни суд је имао у виду да чињеница да је оспорени поступак трајао четири године, сама за себе, указује на то да предметни управни спор није окончан у разумном року. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања органа који су водили поступак и суда у управном спору, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

По оцени Уставног суда, у предметном управном спору није било сложених чињеничних и правних питања.

Оцењујући поступање надлежног суда у конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је Управни суд четири месеца након подношења тужбе наложио подносиоцу уставне жалбе да уреди тужбу, тако што ће прецизно означити коначни управни акт чији поништај тражи. Управни суд је две године и осам месеци касније поново наложио уређење тужбе достављањем решења чији је поништај тражен, иако је то решење објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, а подносилац је већ у поднеску од 1. априла 2014. године истакао да му оно није достављено. Наведено поступање Управног суда имало је за последицу додатно продужење предметног управног спора, због одлучивања о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против решења Управног суда о одбацивању тужбе.

Испитујући значај предмета поступка за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је закључио да је он имао правни интерес да надлежни суд у разумном року оцени законитост решења Владе о утврђивању јавног интереса за административни пренос његових непокретности.

Уставни суд је оценио да подносилац уставне жалбе својим радњама није значајније допринео трајању предметног управног спора, иако је поднео неуредну тужбу, будући да је исту уредио у року од 23 дана од пријема налога суда, означавајући управни акт чији поништај тражи, чиме је отклонио недостатке у тужби који су спречавали рад Управног суда.

Полазећи од свега наведеног, а крећући се у границама захтева уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе у управном

спору који је вођен пред Управним судом – Одељење у Новом Саду у предмету У. 12987/17 (раније предмет У. 17452/13) повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 89. 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), усвојио уставну жалбу у овом делу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да на име правичног задовољења због утврђене повреде права на суђење у разумном року подносиоцу уставне жалбе утврди право на накнаду нематеријалне штете у износу од 550 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно одредби члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је ценио све околности значајне у овом уставносудском спору и нашао да наведени новчани износ представља адекватну правичну накнаду за повреду права коју је подносилац претрпео. Уставни суд је имао у виду постојећу праксу овога суда, праксу Европског суда за људска права у сличним случајевима, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном пружа одговарајуће задовољење.

Уставни суд је, поред тога, имао у виду новију праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Хрустић и други против Србије*, од 9. јануара 2018. године (представке бр. 8647/16, 12666/16 и 20851/16) и више других пресуда, које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року, те је ускладио своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда.

7. Подносилац уставне жалбе, такође, сматра да је предметно решење Владе ништаво, јер је одлуком Скупштине града Суботице, „суспендовано“ и постало неизвршиво, због чега је Управни суд морао да га огласи ништавим по службеној дужности. Позивајући се на Одлуку Уставног суда ИУз-17/2011 од 23. маја 2013. године, подносилац истиче да се не може прихватити оцена Управног суда изнета у оспореној пресуди у вези са достављањем предметног решења Владе и, с тим у вези, истиче да оспорена пресуда Врховног касационог суда не садржи оцену његових навода.

Уставни суд констатује да из наведене одредбе члана 170. Устава произлази да је Уставни суд у поступку по уставној жалби надлежан једино да испитује постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода. Стога се и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставно-правним разлозима којима се, са становишта Уставом утврђене садржине означеног права или слободе, поткрепљују тврдње о његовој повреди или ускраћивању.

Уставни суд је, увидом у оспорене акте, утврдио да је законитост предметног решења Владе оцењена применом одредаба Закона о експропријацији на уставноправно прихватљив начин, као и законитост правноснажне пресуде којом је окончан предметни управни спор.

У вези са наводима уставне жалбе којима се указује на разлоге ништавости предметног решења Владе, Уставни суд констатује да, сагласно одредби члана 41. став 2. Закона о управним споровима, Управни суд на ништавост акта пази по службеној дужности, при чему су разлози ништавости управног акта одређени законом којим се уређује општи управни поступак. По оцени Уставног суда, немају уставноправног утемељења наводи уставне жалбе да је предметно решење постало неизвршиво у смислу одредбе члана 257. тачка 3) раније важећег Закона о општем управном поступку, тиме што, по уверењу подносиоца, није сагласно са општим актима из области просторног планирања и урбанизма. Уставни суд, такође, констатује да је одредбом члана 29. став 4. Закона о експропријацији прописано да је ништаво решење о експропријацији, односно административном преносу, донето без решења којим је утврђен јавни интерес. С обзиром на то да је посебним законом предвиђена ништавост само у наведеном случају, а имајући у виду да се подносилац није позивао на постојање другог узрока ништавости предметног решења Владе, прописаног Законом о општем управном поступку, овај суд налази да нема уставноправних разлога за тврдњу подносиоца да је Управни суд био дужан да огласи ништавим побијани управни акт.

Оцењујући наводе уставне жалбе који се односе на достављање решења Владе којим се утврђује јавни интерес, Уставни суд констатује да је Одлуком ИУз-17/2011 од 23. маја 2013. године утврдио да одредбе члана 20. став 12. Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 23/01 и 20/09), у делу који гласи: „и сматра се да је достављено странкама у поступку даном објављивања“ и члана 20. став 13. тог закона у делу који гласи: „односно објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором. Уставни суд је у тој одлуци, поред осталог, оценио да одредба члана 20. став 12. Закона, у наведеном делу, није у сагласности са одредбама члана 4. став 1, члана 36. став 1. и члана 198. став 2. Устава, као ни са чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер се на прописани начин доводи у питање покретање управног спора, као дозвољеног начина правне заштите против Владиног акта о утврђивању јавног интереса.

Уставни суд је даље констатовао да је подносилац уставне жалбе најпре побијао законитост предметног решења Владе тужбом поднетом 28. јуна 2012. године, да је Управни суд одбацио тужбу као неблаговремену и да је решење уручено пуномоћнику подносиоца 24. септембра 2012. године. Управни суд је испитивао законитост предметног решења Владе и у управном спору покренутом ради утврђења ништавости тог решења, оцењујући неоснованим наводе тужбе да подносилац није добио побијани акт, јер је имао могућност да се упозна са садржином тог акта, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Полазећи од разлога изнетих у наведеној Одлуци IУз-17/2011 од 23. маја 2013. године, Уставни суд је оценио уставноправно неприхватљивим становиште Управног суда које се односи на достављање предметног решења Владе, будући да се власнику непокретности мора омогућити да се на примерен начин фактички упозна са актом којим је посредно одлучено и о његовом правном интересу, како би квалитетно и у року могао сачинити тужбу, којом ће покренути управни спор и тако заштити свој интерес, на начин утврђен Уставом. Овај суд, међутим, налази да наведено становиште није имало последице на остваривање подносиоцевих права зајемчених Уставом у управном спору који је правноснажно окончан оспореном пресудом Управног суда, будући да је тај суд мериторно одлучио о тужби подносиоца. Уставни суд стога сматра уставноправно прихватљивом оцену изнету у оспореној пресуди Врховног касационог суда, да нису од утицаја наводи подносиоца којима се указује на одлуку Уставног суда IУз-17/2011 од 23. маја 2013. године.

С обзиром на све наведено, Уставни суд је оценио да нема уставноправних разлога за тврдњу да је оспореним актима подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 32. став 1. и члана 36. Устава.

По налажењу Уставног суда, наводи уставне жалбе о повреди права на имовину не могу се довести у везу са садржином оспореног акта, којим је одлучено о законитости решења Владе о утврђивању јавног интереса.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је уставну жалбу у преосталом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер не постоје Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.

Одлука Уж-7200/2018 од 19. маја 2022. године

**Нису повређена права на правично суђење и на имовину,  
из члана 32. став 1. и члана 58. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за поништај решења о  
експропријацији објеката)**

Докази које је странка у управном поступку дужна да предложи и поднесе за своје наводе

У предметном управном поступку није било спорно да ли од странке треба тражити да прибави и поднесе доказе које брже и лакше може прибавити орган који води поступак – јер је те доказе орган прибавио по службеној дужности, већ је било спорно да ли је странка дужна да за



своје наводе предложи и поднесе доказе ако се не ради о чињеницама које су општепознате. Одредбама члана 127. раније важећег Закона о општем управном поступку таква обавеза странке била је прописана, а ако сама странка тако не би поступила, службено лице које води поступак би је позвало да то учини, па ако ни у накнадно одређеном року не би предложила, односно поднела доказе, орган би закључком одбацивао захтев као да није поднесен.

Из образложења закључка првостепеног органа произлази да је тај орган предметни захтев подносилаца сматрао захтевом за поништај решења о изузимању из поседа спорне парцеле, да је у поступку утврђено да у Евиденцији државне својине не постоји такво решење, да је подносиоцима наложено да доставе решење на основу кога је спорна парцела изузета из поседа ранијег сопственика, те да о захтеву поднетом на основу раније важећег члана 99. Закона о планирању и изградњи није могло мериторно да се одлучује јер подносиоци нису поступили по наведеном налогу. Суд је оценио да је у оспореној пресуди на уставноправно прихватљив начин објашњено због чега су подносиоци били дужни да поступе по налогу првостепеног органа за достављање одлуке на основу које је спорна парцела изузета из поседа ранијег сопственика.

Имајући у виду наводе уставне жалбе да је правни претходник подносилаца био власник спорне парцеле, Уставни суд, такође, констатује да су подносиоци, након ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, имали могућност да поднесу захтев за враћање те парцеле, односно обештећење, у складу са одредбама наведеног Закона.

Стога је Уставни суд оценио да у управном поступку који је окончан оспореним актом није доведено у питање начело заштите права грађана из члана 6. раније важећег Закона о општем управном поступку и подносиоцима уставне жалбе није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Будући да се у уставној жалби на истим разлозима заснива и истакнута повреда права на имовину, Суд је нашао да оспореним актом подносиоцима није повређено ни право на имовину из члана 58. Устава.

То су били разлози за одбијање уставне жалбе у целини као неосноване.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Н. Ш, И. И, З. И, Д. И, Т. М, Љ. Ц. и А. Г. изјављена против пресуде Управног суда У. 11442/15 од 26. октобра 2017. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Н. Ш, И. И, З. И, Д. И, Т. М, Љ. Ц. и А. Г, сви из Београда, преко пуномоћника Т. П, адвоката из Београда, поднели су Уставном суду, 15. децембра

2017. године, уставну жалбу против појединачног акта наведеног у изреци, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи да је правни претходник подносилаца Ж. И. поседовао целу катастарску парцелу број .../5 КО Београд 6 и породичну стамбену зграду саграђену на тој парцели и да су му оне одузете, а да је решењем о укњижби Дн. број 1554/70 од 19. марта 1970. године био уписан као корисник наведене парцеле. Подносиоци сматрају да се у оспореној пресуди неосновано наводи да нису доставили одлуку на основу које је спорна парцела изузета, јер су доставили број решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године и број решења Општине Раковица број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године, чији су поништај тражили, а „наведене општине списе тих предмета треба да имају у својој архиви“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт и списе предмета Одељења за имовинске и стамбене послове и послове озакоњења објеката – Одсек за имовинско-правне и стамбене послове градске општине Раковица број 463-132/2014-VII, утврдио следеће чињенице од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

Решењем Другог општинског суда у Београду Дн. 1554/70 од 19. марта 1970. године, на основу уговора о поклону, извршена је укњижба права власништва на зк. телу III – кућа број ... у улици С. улици, до тада власништво Р. И, у корист Ж. И. (тачка 2. диспозитива) и укњижено право коришћења изграђеног земљишта у смислу члана 37. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта „под Дн. 4588/65“ (тачка 4. диспозитива).

Решењем Одељења за комунално-грађевинске и имовинско-правне послове Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године експроприсана је у потпуности и пренета у друштвену својину уз правичну накнаду у корист општине Чукарица, ради изградње улице, породична стамбена зграда са свим објектима под бројем ... у С. улици у Раковици, на к.п. број .../5 КОБ 6, власништво Ж. И. У образложењу решења је констатовано да је Ж. И. „за правичну накнаду означио да му општина Чукарица да један урбанистички плац на подручју Раковице, без његовог учешћа у доприносу за комуналије и накнаду за грађевинске објекте“, како би на том плацу изградио за своје потребе породичну стамбену зграду.

У образложењу решења је даље наведено да ће о облику и висини накнаде бити одлучено у посебном поступку.

Решењем Другог општинског суда у Београду Р. 135/73 од 18. јуна 1973. године одређена је накнада за експроприсану породичну стамбену зграду са свим помоћним објектима у улици С. улици број ... у Раковици, на к.п. број .../5 КОБ 6, власништво Ж. И. (тачка 1. диспозитива) и општина Чукарица обавезана да овај износ исплати Ж. И. у року од 15 дана од дана пријема решења (тачка 2. диспозитива). Истим решењем предлагач је „одбијен од већег захтева“ (тачка 3. диспозитива).

У допису јавног правобраниоца општине Чукарица број 115/77 од 11. маја 1977. године, упућеном Секретаријату за комуналне и стамбене послове општине Раковица, наведено је да је општина Чукарица исплатила Ж. И. новчану накнаду одређену решењем Другог општинског суда у Београду Р. 135/73 од 18. јуна 1973. године, што се види из признанице од 6. септембра 1973. године; да према сазнању правобраниоца именованом није дат стан из друштвене својине, тј. исти и даље станује у згради која је експроприсана и за коју је примио накнаду.

Решењем Скупштине општине Раковица број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године уступљена је Заводу за изградњу града Београда, ради уређења за потребе Прве месне заједнице „С.“, национализовано неизграђено грађевинско земљиште, и то катастарска парцела број .../5 у површини од 60945 м<sup>2</sup> КО Београд 6, које је у друштвеној својини.

У уверењу Другог општинског суда у Београду – Земљишнокњижно одељење Рз. 3811/09 од 6. августа 2009. године је, поред осталог, наведено: да је решењем суда Дн. 4588/65 од 30. јуна 1965. године извршена укњижба права власништва на зк. телу I – земљиште као општенонародна имовина; да је пријавним листом катастарског уреда у Београду под Дн. 8643/68, са формирањем к.п. .../5 уписана кућа број ... у С. улици као зк. тело III на тој парцели; да је решењем суда од 9. октобра 1968. године извршена укњижба права власништва на зк. телу III – кућа број ... у улици С. у корист Р. И, са правом коришћења изграђеног земљишта у смислу члана 37. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта; да је решењем суда од 6. марта 1970. године, на основу уговора о поклону, извршена укњижба права власништва на зк. телу III – кућа број ... у улици С. у корист Ж. И.

Подносиоци уставне жалбе су 12. марта 2010. године поднели првостепеном органу „захтев за поништај решења у складу са чланом 99. Закона о планирању и изградњи“, у коме су навели: да је решењем Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године, које достављају у прилогу, експроприсана у потпуности и пренета у друштвену својину уз правичну накнаду у корист општине Чукарица, ради изградње улице, породична стамбена зграда са свим објектима под бројем ... у С. улици у Раковици, на к.п. бој .../5 КОБ 6, власништво Ж. И; да наведена парцела није у потпуности приведена намени и да је као једини корисник на њој уписан Завод за изградњу града Београда; да из уверења Републичког геодетског завода од 10. новембра 2009. године произлази да је општина

Раковица решењем број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године означено земљиште уступила Заводу за изградњу града Београда, ради изградње стамбеног насеља, које није изграђено; да је Ж. И. на име накнаде за одузете непокретности дата само једна урбанистичка парцела, а да је он поставио захтев за исплату накнаде „за преостало изузето земљиште“, али му она није исплаћена; да с обзиром на то да земљиште које је одузето од пок. Ж. И. није приведено намени, његови законски наследници траже да се пониште решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године и општине Раковица број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године.

Закључком Одељења за имовинско-правне послове – Одсек за имовинско-правне и стамбене послове градске општине Раковица број 463-107/2010-VII од 13. децембра 2010. године одбачен је захтев подносилаца уставне жалбе за поништај решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године и Скупштине општине Раковица број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године, јер нема места покретању тог поступка, будући да је тај орган утврдио да у Евиденцији државне својине не постоји решење о изузимању из поседа ранијег корисника, односно правног претходника предметног земљишта. Подносиоци уставне жалбе су у жалби против наведеног закључка истакли да је истовремено са експропријацијом породичне стамбене зграде изузето и земљиште под зградом и земљиште потребно за редовну употребу тог објекта на коме је њихов правни претходник био укњижен. Другостепени орган је одбио жалбу подносилаца уставне жалбе изјављену против наведеног закључка, а у образложењу је навео да је захтев требало поднети на основу члан 36. став 3. Закона о експропријацији. Управни суд је уважио тужбу подносилаца и поништио добијано другостепено решење, налазећи да нису били испуњени услови за примену одредаба члана 115. Закона о општем управном поступку и да се у поновном поступку мора правилно оценити испуњеност услова за мериторно одлучивање.

Закључком Одељења за имовинско-правне послове – Одсек за имовинско-правне и стамбене послове градске општине Раковица број 463-132/2014-VII од 10. јула 2014. године, донетим у поновном поступку, одбачен је као неуредан захтев подносилаца уставне жалбе за поништај решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године и Скупштине општине Раковица број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године. Првостепени орган је у образложењу закључка навео садржину решења чији је поништај тражен сагласно одредбама члана 99. Закона о планирању и изградњи и истакао да у Евиденцији државне својине не постоји решење о изузимању из поседа ранијег корисника, односно правног претходника предметног земљишта. Даље је наведено да се тај орган обратио подносиоцима захтева тражећи да у остављеном року доставе одлуку на основу које је к.п. број .../5 изузета из поседа Ж. И, како би, сагласно члану 99. Закона о планирању и изградњи, одлучио о захтеву за поништај тог решења. С обзиром на то да подносиоци нису поступили по налогу у остављеном року, а да

су захтевом тражили поништај решења о изузимању земљишта из поседа, наводећи решење о експропријацији предметних непокретности и решење којим је део спорне парцеле уступљен Заводу за изградњу града Београда, првостепени орган је одлучио као у диспозитиву.

Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 463-02-00142/2011 од 17. јуна 2015. године одбијена је жалба подносилаца уставне жалбе изјављена против наведеног закључка првостепеног органа, из разлога наведених у побијаном решењу, а оспореном пресудом Управног суда У. 11442/15 од 26. октобра 2017. године одбијена је као неоснована тужба коју су подносиоци уставне жалбе поднели против наведеног коначног решења. Управни суд је прихватио у свему разлоге другостепеног органа за одбијање жалбе подносилаца.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених уставних одредаба, релевантне су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и „Службени лист СФРЈ“, број 32/68) прописано је: да зграде, делови зграда и грађевинска земљишта, који су национализовани овим законом, постају друштвена својина даном ступања на снагу овог закона и да се решењем надлежног органа донетим у поступку одређеном овим законом и прописима донетим на основу њега, утврђује који су објекти национализовани овим законом (члан 8. ст. 1. и 2.); да ако се на национализованој грађевинској парцели налази зграда која није национализована, сопственик те зграде има право бесплатно коришћења земљишта које покрива зграда и земљишта које служи за редовну употребу те зграде, све док на том земљишту постоји зграда (члан 37.); да грађевинско неизграђено земљиште које је национализовано остаје у поседу ранијег сопственика све док га он на основу решења општинског народног одбора не преда у посед општини или другом лицу ради изградње зграде или другог објекта или ради извођења других радова, те да се предаја земљишта у посед општини или другом кориснику не може извршити пре него што је кориснику то потребно ради извођења грађевинских или других радова којима се земљиште приводи намењеној сврси (члан 38.).

Одредбама раније важећег Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06) било је прописано: да на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини право коришћења

има ранији сопственик, законски наследник, као и лица на која је ранији сопственик пренео право коришћења, у складу са законом (члан 84. став 1.); да се ранијим сопствеником из става 1. овог члана сматра, поред осталих, лице које је по важећим прописима било његов сопственик на дан ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59 и 24/61).

Одредбама члана 99. ст. 1. и 2. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, било је прописано да ће се на захтев ранијег сопственика, односно његовог законског наследника, поништити правоснажно решење о изузимању градског грађевинског земљишта из његовог поседа, ако је земљиште изузето до 13. маја 2003. године, а корисник градског грађевинског земљишта исто није привео намени до 13. маја 2004. године и да се тај захтев подноси се у року од шест месеци од дана ступања на снагу тог закона.

Одредбама Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, број 53/95, „Службени лист СРЈ“, број 16/01 и „Службени гласник РС“, бр. 23/01 и 20/09), у тексту који је важио на дан подношења предметног захтева, било је прописано: да експропријацијом грађевинског објекта на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини сопственику таквог објекта престаје право коришћења земљишта под објектом и земљишта које служи за његову редовну употребу (члан 12. став 1.); да за земљиште на коме је престало право коришћења, ранији сопственик тог земљишта има право на накнаду, уколико му накнада раније није исплаћена (члан 12. став 2.); да ће се на захтев ранијег сопственика експроприсане непокретности, односно његовог наследника, правоснажно решење о експропријацији поништити или изменити, ако корисник експропријације у року од три године од правоснажности одлуке о накнади, односно од дана закључења споразума о накнади, није извршио, према природи објекта, знатније радове на објекту ради чије је изградње извршена експропријација (члан 36. став 3.); да по истеку рока од пет година од правоснажности одлуке о накнади, односно од дана закључења споразума о накнади, ранији сопственик експроприсане непокретности, односно његов наследник не може поднети захтев за поништај или измену правоснажног решења о експропријацији (члан 36. став 4.).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима (члан 6.); да ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или ако је неразумљив или непотпун, орган који је примио такав поднесак учиниће све што треба да се недостаци отклоне и одредиће подносиоцу рок у ком је дужан да то учини (члан 58. став 1.); да ако подносилац не отклони недостатке у одређеном року, па се услед тога не може поступати по поднеску, орган

ће закључком одбацити такав поднесак, а на ту последицу подносилац ће се нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска (члан 58. став 2.); да ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их по могућности поднесе, да ако сама странка тако не поступи, службено лице које води поступак позваће је да то учини, при чему се од странке неће тражити да прибави и поднесе доказе које држе и лакше може прибавити орган који води поступак (члан 127. став 2.); да ако странка није у накнадно одређеном року предложила, односно, по могућности, поднела доказе, орган ће закључком одбацити захтев као да није поднесен (члан 127. став 3.); да ако се исправа коју треба употребити као доказ у поступку налази код органа, а странка која се позвала на ту исправу није успела да је прибави, орган који води поступак прибавиће ту исправу по службеној дужности (члан 158.).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да њихов захтев није требало да буде одбачен, јер су доставили бројеве решења чији су поништај тражили, а списе тих предмета, по њиховом мишљењу, треба да имају у својој архиви органи који су та решења донели.

Испитујући уставну жалбу са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитражног поступања и одлучивања надлежног суда.

Уставни суд је најпре констатовао да је првостепени орган одбацио као неуредан захтев подносилаца уставне жалбе за поништај решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године – које су сами подносиоци доставили уз захтев и решења Скупштине општине Раковица број 463-557/78/-II од 5. децембра 1978. године – које је тај орган прибавио по службеној дужности. Законитост таквог одлучивања првостепеног органа је потврђена у поступку по жалби и у управном спору који је окончан оспореним актом.

Испитујући да ли је подносиоцима уставне жалбе одбацивањем предметног захтева повређено Уставом зајемчено право на правично суђење, Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао: да су подносиоци уставне жалбе поднели захтев на основу раније важећих одредаба члана 99. Закона о планирању и изградњи; да је захтевом тражен поништај решења о експропријацији објеката изграђених на спорној парцели и решења о уступању те парцеле Заводу за изградњу града Београда, због тога што земљиште које је одузето није приведено намени; да је правни претходник подносилаца уставне жалбе пре доношења предметног решења о експропријацији био власник објеката саграђених на к.п. број 3950/5 (даље у тексту: спорна парцела) и носилац права коришћења земљишта на тој парцели које покрива зграда и земљишта које служи за редовну употребу зграде; да је правном претходнику подносилаца

утврђена новчана накнада за експроприсане непокретности, која му је исплаћена 6. септембра 1973. године; да је део спорне парцеле 1978. године уступљен Заводу за изградњу града Београда као национализовано неизграђено грађевинско земљиште.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да у предметном управном поступку није било спорно да ли од странке треба тражити да прибави и поднесе доказе које брже и лакше може прибавити орган који води поступак – јер је те доказе орган прибавио по службеној дужности, већ да ли је странка дужна да за своје наводе предложи доказе и да их по могућности поднесе, ако се не ради о чињеницама које су општепознате. Овај суд констатује да је одредбама члана 127. раније важећег Закона о општем управном поступку таква обавеза странке била прописана, а ако сама странка тако не би поступила, службено лице које води поступак би је позвало да то учини, па ако ни у накнадно одређеном року не би предложила, односно, поднела доказе, орган би закључком одбацивао захтев као да није поднесен.

Из образложења закључка првостепеног органа произлази: да је тај орган предметни захтев подносилаца сматрао захтевом за поништај решења о изузимању из поседа спорне парцеле; да је у поступку утврђено да у Евиденцији државне својине не постоји такво решење; да је подносиоцима наложено да доставе решење на основу којег је спорна парцела изузета из поседа ранијег сопственика; да о захтеву поднетом на основу раније важећег члана 99. Закона о планирању и изградњи није могло мериторно да се одлучује, јер подносиоци нису поступили по наведеном налогу.

Уставни суд је, имајући у виду изложено, оценио да је у оспореној пресуди на уставноправно прихватљив начин објашњено због чега су подносиоци били дужни да поступе по налогу првостепеног органа за достављање одлуке на основу које је спорна парцела изузета из поседа ранијег сопственика.

Уставни суд је, такође, констатовао да је другостепени орган, у решењу којим одлучио о жалби против раније донетог закључка првостепеног органа, истакао да је захтев требало поднети на основу члана 36. став 3. Закона о експропријацији, имајући у виду да су подносиоци захтевом тражили, поред осталог, поништај решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године, о експропријацији породичне стамбене зграде изграђене на спорној парцели. Овај суд, међутим, налази да о предметном захтеву подносилаца уставне жалбе није требало одлучивати на основу одредаба Закона о експропријацији, будући да из садржине захтева не произлази да су подносиоци тражили да се изврши деекспропријација објеката који су се налазили на спорној парцели, нити да им се исплати накнада за део спорне парцеле на коме је њиховом правном претходнику престало право коришћења.

Испитујући наводе уставне жалбе да је од правног претходника подносилаца „одузета“ спорна парцела, Уставни суд је констатовао да из наведених одредаба Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта произлази да је сопственик зграде која није национализована, а која се налазила на национализованој грађевинској парцели, имао право бесплатног



коришћења земљишта које покрива зграда и земљишта које служи за редовну употребу те зграде, све док на том земљишту постоји зграда (члан 37.), а да је неизграђено грађевинско земљиште које је национализовано остајало у поседу ранијег сопственика док га он на основу решења надлежног органа не преда у посед општини или другом лицу ради изградње зграде или ради извођења других радова (члан 38.). С обзиром на то да је правни претходник подносилаца уставне жалбе имао уписано право бесплатног коришћења земљишта под зградом и земљишта потребног за редовну употребу зграде, Уставни суд налази да је правноснажношћу решења Скупштине општине Чукарица 04/4 број 33122/1-70-1 од 1. октобра 1972. године о експропријацији објеката који су били саграђени на спорној парцели, престало не само право својине тог лица на објектима, већ и право коришћења на земљишту под објектом и земљишту које служи за његову редовну употребу.

Имајући у виду наводе уставне жалбе да је правни претходник подносилаца био власник спорне парцеле, Уставни суд, такође, констатује да су подносиоци, након ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, имали могућност да поднесу захтев за враћање те парцеле, односно обештећење, у складу са одредбама наведеног закона.

Уставни суд је, имајући у виду све изложено, оценио да у управном поступку који је окончан оспореним актом није доведено у питање начело заштите права грађана из члана 6. раније важећег Закона о општем управном поступку и да подносиоцима уставне жалбе није повређено право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Будући да се у уставној жалби истим разлозима објашњава и истакнута повреда права на имовину, Уставни суд је нашао да оспореним актом подносиоцима није повређено ни право на имовину из члана 58. Устава.

Уставни суд је стога, сагласно одредби члана 89. 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

7. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

Одлука Уж-11528/2017 од 16. јуна 2022. године

**Није повређено право на суђење у разумном року,  
из члана 32. став 1. Устава**

**(управни поступци и управни спор – по захтеву за упис промене  
носиоца права на земљишту и по захтеву за одобрење извођења радова  
на реконструкцији објекта)**

Оспоравање уставном жалбом дужине трајања поступка пред управним органом када је подносилац пропустио да у току трајања тог поступка користи сва прописана правна средства, на начин и у року предвиђеним

законом; заштита права на суђење у разумном року у парничним поступцима који су у току

Чињеница да је оспорени поступак по жалби подносилаца уставне жалбе против решења Службе за катастар непокретности Сокобања о одбацивању њиховог захтева за упис права трајао дуже од шест година може, сама за себе, указивати на то да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, пошто је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од више чинилаца, испитујући да ли су и у којој мери они утицали на дуго трајање поступка, Суд је утврдио да у предметном управном поступку чињенично стање није било сложено, нити су се поставила сложена правна питања, да су подносиоци имали правни и материјални интерес да се о њиховом захтеву одлучи у разумном року, да је првостепени орган у законском року одлучио о захтеву, али да другостепени орган пет и по година није донео одлуку о жалби подносилаца изјављеној против решења о одбацивању захтева, јер је за одлучивање у овом поступку била од утицаја одлука у упоредо вођеном парничном поступку ради утврђења да су непокретности које су предмет захтева подносилаца у државној својини, али да су ипак одлучујуће трајању овог поступка допринели сами подносиоци уставне жалбе, јер за све то време нису поднели тужбу због „ћутања администрације“, односно недоношења решења другостепеног органа о њиховој жалби. Како подносилац захтева не може приговарати дужини поступка пред управним органом ако је имао на располагању правна средства која би му омогућила да настави поступак пред Управним судом, али је пропустио да то учини, а Уставни суд није могао оценити делотворност тог правног средства у конкретној управној ствари, јер не може да *in abstracto* испитује да ли би његово подношење довело до краћег трајања конкретног управног поступка, у таквој ситуацији подносиоцима уставне жалбе није повређено право на суђење у разумном року и уставна жалба је у овом делу одбијена као неоснована

Подносиоци уставне жалбе, такође, истичу да им је повређено право на суђење у разумном року тиме што још није донета одлука о њиховој жалби поднетој у другом управном поступку. Испитујући поступање органа управе у тој правној ствари, Уставни суд је констатовао да је првостепени орган у року од пет дана одлучио о предметном захтеву и да је 3. августа 2017. године обавестио подносиоце уставне жалбе и њиховог пуномоћника да се жалба доставља кроз Централни информациони систем обједињене процедуре, па је имајући у виду законом прописану обавезу достављања поднесака електронским путем кроз централни информациони систем и да се сматра да је достава извршена даном када је поднесак прослеђен кроз тај систем, утврдио да су пропуштањем да поднесу жалбу у складу са законом подносиоци уставне жалбе онемогућили настављање поступка. Стога подносиоцима уставне жалбе ни у том управном поступку није повређено право на суђење у разумном року и уставна жалба је и у том делу одбијена као неоснована.

Поводом истицања повреде права на суђење у разумном року у означеном парничном поступку, Суд је утврдио да оспорени парнични поступак није окончан, а како је Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службеном гласник РС“, број 101/13), а потом Законом о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15) предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд, то је у овом делу уставна жалба одбачена као недопуштена.

У вези са делом уставне којим се оспорава наведена пресуда Привредног апелационог суда у Београду, Уставни суд је утврдио да је та пресуда укинута решењем Врховног касационог суда, те више не егзистира у правном поретку и као непостојећа не може бити предмет оспоравања у поступку по уставној жалби, па је и у том делу уставну жалбу одбацио као недопуштену.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### О Д Л У К У

1. Одбија се као неоснована уставна жалба С. М, С. С, А. А и В. А. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, у управним поступцима који су вођени пред Републичким геодетским заводом – Служба за катастар непокретности Сокобања у предмету број 952-02-549/2012ц и пред Одељењем за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања у предмету број ROP-SBN-15071-ISAWHA-2/2017.

2. Одбацује се уставна жалба С. М, С. С, А. А. и В. А. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, у парничном поступку који се води пред Привредним судом у Зајечару у предмету П. 177/16 и против пресуде Привредног апелационог суда у Београду Пж. 1309/18 од 9. марта 2018. године.

#### О б р а з л о ж е њ е

1. С. М, С. С, В. А. и „В. А“, сви из Сокобање, преко пуномоћника С. М. и С. М, обоје адвоката из Сокобање, поднели су Уставном суду, 23. априла 2018. године, уставну жалбу против пресуде Привредног апелационог суда у Београду Пж. 1309/18 од 9. марта 2018. године, због повреде права из чл. 32, 36. и 58. Устава Републике Србије. Уставна жалба је, такође, изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, у управним поступцима који су вођени пред Републичким геодетским заводом – Служба за катастар непокретности Сокобања у предмету број 952-02-549/2012ц и пред Одељењем за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања у предмету број ROP-SBN-15071-ISAWHA-2/2017, као и у парничном поступку који се води пред Привредним судом у Зајечару у предмету П. 177/16.

С обзиром на то да су у уставној жалби као подносиоци наведена два лица са истим именом и презименом (В. А.), пуномоћник подносилаца је, поступајући по налогу Уставног суда, као подносиоце означио А. А. и В. А., „док у осталом делу уставна жалба остаје неизмењена“.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је решењем Службе за катастар непокретности Сокобања од 22. октобра 2012. године одбачен захтев подносилаца за упис права на објекту и земљишту, а да о њиховој жалби против тог закључка није одлучено упркос ургенцијама које су поднели 2014. и 2017. године; да су због тога 23. априла 2018. године поднели Управном суду тужбу због „ћутања администрације“.

Подносиоци, такође, наводе да је решењем Одељења за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања од 30. јуна 2017. године одбијен њихов захтев за доношење решења о одобрењу извођења радова на реконструкцији угостиошког објекта, да о њиховој жалби поднетој 11. јула 2017. године још није одлучено, а да су дописом од 3. августа 2017. године обавештени да жалбу треба да поднесу преко Информационог система за електронско поступање.

У вези са истакнутом повредом права на суђење у разумном року у парничном поступку, подносиоци су навели да је поступак пред Привредним судом у Зајечару, ради утврђења права својине, трајао 9 година и десет месеци.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставног судске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоце уставне жалбе повређено или ускраћено њено Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт, документацију приложу уз уставну жалбу, као и списе предмета Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Сокобања број 952-02-549/2012ц и Одељења за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања број РОР-SBN-15071-ISAWHA-2/2017, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

3.1. Чињенице које се односе на управни поступак који је вођен пред Републичким геодетским заводом – Служба за катастар непокретности Сокобања у предмету број 952-02-549/2012ц:

Подносиоци уставне жалбе су 4. јула 2012. године поднели Републичком геодетском заводу – Служба за катастар непокретности Сокобања захтев за упис промене носиоца права на земљишту на к.п. бр. .../3 и .../4 КО Сокобања и на објекту број 1 на к.п. број .../4 КО Сокобања.

Првостепени орган је решењем број 952-02-549/2012ц од 10. септембра 2012. године одбацио предметни захтев, поред осталог, због тога што није достављен документ о конверзији предметног земљишта, будући да је правни претходник подносилаца непокретност стекао од правног лица које је ту непокретност „купило по одредбама стечајног поступка“.

Подносиоци уставне жалбе су 22. октобра 2012. године изјавили жалбу против наведеног решења, која је достављена другостепеном органу 20. новембра 2012. године.

Подносиоци уставне жалбе су, преко пуномоћника, 5. новембра 2014. године поднели другостепеном органу ургенцију за поступање по жалби, а у ургенцији поднетој 29. марта 2017. године позвали су се на одредбе члана 19. Закона о управним споровима.

Подносиоци уставне жалбе су 23. априла 2018. године поднели Управном суду тужбу због „ћутања администрације“, а Републички геодетски завод је у одговору на тужбу навео да је 19. марта 2018. године донео решење којим се поништава побијано решење првостепеног органа. Решењем Управног суда – Одељење у Нишу У. 6941/18 од 26. септембра 2018. године поступак је обустављен, а Републички геодетски завод обавезан да сноси трошкове управног спора.

Решењем првостепеног органа од 17. септембра 2018. године, донетим у поновном поступку, усвојен је предметни захтев подносилаца уставне жалбе, а у образложењу је, поред осталог, наведено: да је након подношења предметног захтева поднет захтев за упис забележбе о забрани промене уписа власника по решењу Ст. 1/14, као и забележбе постојања парничног поступка ради утврђивања права својине и поступка реституције. Такође је наведено да је та служба имала у виду пресуду Привредног апелационог суда у Београду Пж.1309/18 од 9. марта 2018. године (која је оспорена овом уставном жалбом), која није од утицаја на одлуку у тој управној ствари, „али је у смислу става суда...потврђује као исправну“. Наведено решење постало је правноснажно 10. октобра 2018. године.

3.2. Чињенице које се односе на управни поступак који је вођен пред Одељењем за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања у предмету број ROP-SBN-15071-ISAWHA-2/2017:

Подносиоци уставне жалбе су 26. јуна 2017. године кроз Централни информациони систем обједињене процедуре поднели захтев за доношење решења о одобрењу извођења радова на реконструкцији угоститељског објекта на к.п. број .../4 КО Сокобања.

Решењем Одељења за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања број ROP-SBN-15071-ISAWHA-2/2017 од 30. јуна 2017. године одбијен је предметни захтев подносилаца, јер је утврђено да подносиоци немају право својине на предметном објекту. У образложењу решења је наведено да је Државно правобранилаштво – Одељење у Зајечару истакло да се противи извођењу било каквих радова на предметној парцели која је у власништву Републике

Србије. Такође је наведено да је Т. Ј. обавестио тај орган да се пред Привредним судом у Зајечару води парнични поступак по тужби Републике Србије.

Подносиоци уставне жалбе су 11. јула 2017. године, преко пуномоћника, изјавили жалбу против наведеног решења, коју су предали у писарници првостепеног органа.

Дописом првостепеног органа од 3. августа 2017. године подносилаца је обавештен да се, сагласно одредбама члана 8а Закона о планирању и изградњи и Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, размена докумената и поднесака у обједињеној процедури обавља електронским путем. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – Нишавски управни округ је дописом од 4. септембра 2017. године вратио списе предмета првостепеном органу, јер из списка предмета произлази да је поступак покренут и вођен кроз Централни информациони систем, па га тако треба и окончати.

Пуномоћник подносилаца уставне жалбе је у поднеску од 3. јула 2018. године навео да „имајући у виду протек времена од дана уложене жалбе до данас“, као и то да је пресудом Привредног апелационог суда у Београду Пж. 1309/18 од 9. марта 2018. године потврђена пресуда Привредног суда у Зајечару о одбијању тужбеног захтева Републике Србије да се утврди да је спорна непокретност државна својина, сматра да нема сметњи за усвајање предметног захтева. У поднеску је предложено да првостепени орган, поступајући по жалби, донесе ново решење којим ће уважити захтев или да „целокупне списе са овим поднеском“ достави другостепеном органу на одлучивање.

Првостепени орган је поднеском од 1. августа 2018. године обавестио пуномоћника подносилаца уставне жалбе о томе да је надлежно министарство вратило списе предмета и да је потребно да поднесе жалбу на начин прописан Правилником.

3.3. Чињенице које се односе на оспорени акт и парнични поступак који се води пред Привредним судом у Зајечару у предмету П. 177/16:

Оспореном пресудом Привредног апелационог суда у Београду Пж. 1309/18 од 9. марта 2018. године одбијена је као неоснована жалба Републике Србије и Т. Ј, умешача на страни тужиоца и потврђена пресуда Привредног суда у Зајечару П. 177/16 од 2. октобра 2017. године, у побијаним ст. I и IV изреке пресуде, а преиначена у погледу трошкова поступка у односу на подносиоце уставне жалбе. Побујаном пресудом је, у ставу I изреке, одбијен тужбени захтев тужиоца Републике Србије и Т. Ј, умешача на страни тужиоца, према привредном друштву „Т.“ д.о.о. у стечају Сокобања и подносиоцима уставне жалбе, којим је тражено да се утврди да је ресторан „З.“ у Сокобањи на к.п. број .../3 и земљиште на к.п. бр. .../3 и .../4 КО Сокобања државна својина са 100% удела, по одредбама Закона о јавној својини, а у вези са решењем о национализацији пословне зграде и земљишта; ставом IV изреке одлучено је о трошковима поступка у односу на привредно друштво „Т.“ д.о.о. у стечају Сокобања.

У допису Привредног суда у Зајечару од 21. децембра 2021. године, који је достављен на захтев Уставног суда, наведено је да су Република Србија и Т.

J. против пресуде Привредног апелационог суда у Београду Пж. 1309/18 од 9. марта 2018. године изјавили ревизију Врховном касационом суду, који је решењем Прев. 329/18 од 11. јула 2019. године укинуо пресуду Привредног суда у Зајечару П. 177/16 од 2. октобра 2017. године и пресуду Привредног апелационог суда у Београду Пж. 1309/18 од 9. марта 2018. године. Такође је наведено да је Привредни суд у Зајечару у поновном поступку донео пресуду П. 6/20 од 2. октобра 2020. године, коју је преиначио Привредни апелациони суд у Београду пресудом Пж. 5485/20 од 31. марта 2021. године, да су сви учесници у поступку против те пресуде изјавили ревизију, тако да се од 14. септембра 2021. године списи предмета налазе у Врховном касационом суду.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се, поред осталог, указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведене одредбе Устава, релевантне су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења (члан 14.); да се решење по жалби мора донети и доставити странци што пре, а најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 237. став 1.).

Важећи Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) у чл. 9. став 2. садржи суштински исту одредбу о потреби брзог и ефикасног одлучивања у управном поступку.

Сагласно одредби члана 171. став 3. наведеног закона, ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак и у том случају је другостепени орган дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење против кога странка има право на жалбу.

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да се управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15.); да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву

странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 1.).

Одредбама члана 8а Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09...145/14), у тексту који је био на снази у време подношења предметног захтева подносиоца уставне жалбе, било је прописано: да се размена докумената и поднесака у обједињеној процедури обавља електронским путем (став 1.); да се сва акта која у вези са обједињеном процедуром доносе надлежни органи и имаоци јавних овлашћења, као и поднесци и документи који се достављају у обједињеној процедури, укључујући и техничку документацију, достављају у форми електронског документа (став 2.).

Одредбама Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем („Службени гласник РС“, бр. 113/15 и 96/16) прописано је: да се обједињена процедура, односно одређене фазе обједињене процедуре покрећу пред надлежним органом попуњавањем одговарајућег захтева, односно пријаве кроз ЦИС, који се потписује квалификованим електронским потписом (члан 3. став 1.); да се достава поднесака, аката и документације у обједињеној процедури између подносиоца захтева и надлежног органа, као и између надлежног органа и ималаца јавних овлашћења обавља електронским путем кроз ЦИС (члан 4. став 1.); да се достава из става 1. овог члана сматра извршеном даном када је поднесак, односно акт, односно документација од стране пошиљаоца прослеђена примаоцу кроз ЦИС (члан 4. став 2.).

5. Подносиоци уставне жалбе указују на то да о њиховој жалби против решења Службе за катастар непокретности Сокобања о одбацивању захтева за упис права није одлучено шест година, упркос ургенцијама које су поднели 2014. и 2017. године.

Оцењујући основаност ових навода уставне жалбе са становишта права на суђење у разумном року, гарантованог чланом 32. став 1. Устава, Суд је најпре констатовао да је поступак у предмету број 952-02-549/2012ц Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Сокобања започео 4. јула 2012. године, подношењем захтева подносиоца уставне жалбе за упис права на објекту и земљишту и да је окончан доношењем решења тог органа од 17. септембра 2018. године, које је постало правноснажно 10. октобра 2018. године.

Уставни суд констатује да чињеница да је оспорени поступак трајао дуже од шест година може, сама за себе, указивати на то да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чињилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да у овом управном поступку чињенично стање није било сложено, нити су се поставила сложена правна питања.



Испитујући од каквог је значаја за подносиоце одлука о предметном захтеву, Уставни суд је оценио да су подносиоци имали правни и материјални интерес да се о њиховом захтеву за упис права одлучи у разумном року.

Испитујући поступање органа управе у овој правној ствари, Уставни суд је констатовао да је првостепени орган у року прописаном законом одлучио о предметном захтеву, али да другостепени орган пет и по година није донео одлуку о жалби подносилаца изјављеној против решења о одбацивању захтева. Уставни суд, с тим у вези, констатује да је истовремено са оспореним поступком вођен парнични поступак по тужби Републике Србије у предмету Привредног суда у Зајечару П. 177/16, ради утврђења да су непокретности које су предмет захтева подносилаца уставне жалбе у државној својини, из чега произлази да је одлука у том парничном поступку од утицаја на одлучивање о предметном захтеву подносилаца.

Приликом испитивања да ли су подносиоци уставне жалбе својим радњама допринели дугом трајању оспореног поступка, Уставни суд је констатовао да су подносиоци уставне жалбе 2018. године поднели тужбу Управном суду због недоношења решења другостепеног органа о њиховој жалби, иако су то могли учинити још 2012. године – уколико су сматрали да другостепени орган одуговлачи са доношењем одлуке.

Уставни суд указује на то да је и Европски суд за људска права, у вези са пропуштањем надлежног органа да у разумном року одлучи о поднетом захтеву, истакао да подносилац захтева не може приговарати дужини поступка пред управним органом, ако је имао на располагању правна средства која би му омогућила да настави поступак пред Управним судом, али је пропустио да то учини (видети, поред осталих, одлуку *Вера Шијајцар и ројив Хрвајске*, од 20. јануара 2000. године, представка број 46279/99).

Будући да подносиоци у периоду од пет и по година нису поднели тужбу због „ћутања администрације“, Уставни суд није могао оценити евентуалну делотворност тог правног средства у конкретној управној ствари, нити може да, *in abstracto*, испитује да ли би његово подношење довело до краћег трајања конкретног управног поступка. Уставни суд је овакав став изразио, поред осталих, у одлукама Уж-4549/2016 од 22. јуна 2017. године, Уж-7539/2014 од 29. септембра 2016. године и Уж-3504/2013 од 23. децембра 2015. године.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да подносиоцима уставне жалбе у управном поступку који је вођен у предмету број 952-02-549/2012ц Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Сокобања није повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Подносиоци уставне жалбе, такође, истичу да им је повређено право на суђење у разумном року тиме што још није донета одлука о њиховој жалби поднетој 11. јула 2017. године против решења Одељења за урбанизам,

стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања од 30. јуна 2017. године.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да је управни поступак пред Одељењем за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања у предмету број ROP-SBN-15071-ISAWHA-2/2017 започео 26. јуна 2017. године, подношењем захтева подносилаца за доношење решења о одобрењу извођења радова на реконструкцији угоститељског објекта и да још није окончан.

Уставни суд констатује да чињеница да предметни поступак траје четири године и девет месеци може, сама за себе, указивати на то да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чињилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да у овом управном поступку чињенично стање није било сложено, нити су се поставила сложена правна питања.

Испитујући од каквог је значаја за подносиоце одлука о предметном захтеву, Уставни суд је оценио да подносиоци имају правни и материјални интерес да се о њиховом захтеву за доношење решења о одобрењу извођења радова на реконструкцији угоститељског објекта одлучи у разумном року.

Испитујући поступање органа управе у овој правној ствари, Уставни суд је констатовао да је првостепени орган у року од пет дана одлучио о предметном захтеву и да је 3. августа 2017. године обавестио подносиоце уставне жалбе и њиховог пуномоћника о томе да се жалба доставља кроз Централни информациони систем обједињене процедуре, како је прописано одредбама закона и подзаконског акта и како је наведено у поуци о правном средству. Уставни суд је даље констатовао да је другостепени орган 4. септембра 2017. године вратио списе предмета првостепеном органу, ради подношења жалбе у складу са законом.

Приликом испитивања да ли су подносиоци уставне жалбе својим радњама допринели дугом трајању оспореног поступка, Уставни суд је констатовао да подносиоци ни након обавештења првостепеног органа нису поднели жалбу кроз Централни информациони систем, већ су после годину дана доставили том органу поднесак у коме су му предложили да стави ван снаге побијану одлуку и донесе решење о издавању траженог одобрења. Полазећи од наведеног, а имајући у виду законом прописану обавезу достављања поднесака електронским путем кроз централни информациони систем, при чему се сматра да је достава извршена даном када је поднесак прослеђен кроз тај систем, Уставни суд је нашао да су подносиоци уставне жалбе, пропуштањем да поднесу жалбу у складу са законом, онемогућили настављање оспореног поступка.

С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да подносиоцима уставне жалбе у управном поступку који се води пред Одељењем за урбанизам, стамбено-комуналне делатности и имовинско-правне послове општинске управе општине Сокобања у предмету број ROP-SBN-15071-ISAWHA-2/2017 није повређено право на суђење у разумном року. Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, у овом делу, такође, одбио уставну жалбу као неосновану, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

7. Уставном жалбом се, такође, указује на повреду права на суђење у разумном року у парничном поступку који се води пред Привредним судом у Зајечару у предмету П. 177/16, за који се наводи да је трајао девет година и десет месеци, а правноснажно окончан оспореном пресудом Привредног апелационог суда у Београду Пж.1309/18 од 9. марта 2018. године.

Разматрајући ове наводе уставне жалбе, Уставни суд је најпре констатовао да је Врховни касациони суд у поступку по ревизији укинуо пресуду Привредног суда у Зајечару П. 177/16 од 2. октобра 2017. године и оспорену пресуду да је у поновном поступку пред Привредним судом у Зајечару донета пресуда коју је Привредни апелационог суда у Београду преиначио и да се о ревизији против те пресуде одлучује пред Врховним касационим судом.

Уставни суд даље констатује да је Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова, објављеном у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 101/13 од 21. маја 2014. године, у правни систем Републике Србије уведено ново правно средство – захтев за заштиту права на суђење у разумном року о коме одлучују надлежни редовни судови, а да је 1. јануара 2016. године ступио на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, број 40/15), којим је такође предвиђено да заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су још увек у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је у спроведеном претходном поступку утврђено да оспорени парнични поступак није окончан, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке, одбацио уставну жалбу у овом делу, јер нису испуњене Уставом и законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у првом делу тачке 2. изреке.

8. Испитујући уставну жалбу у делу у коме је изјављена против пресуде Привредног апелационог суда у Београду Пж.1309/18 од 9. марта 2018. године, Уставни суд је утврдио да је наведена пресуда укинута решењем Врховног касационог суда Прев. 329/18 од 11. јула 2019. године, те више не егзистира у правном поретку и самим тим, као правно непостојећа, не може бити предмет оспоравања у поступку по уставној жалби.

Уставни суд је, стога, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио као недопуштену, јер не постоје Уставом и Законом утврђене претпоставке за одлучивање, решавајући као у другом делу тачке 2. изреке.

9. На основу свега изнетог и одредаба члана 42б став 1. тачка1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89.

Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4837/2018 од 16. јуна 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак – по захтеву за провођење промене и уписа права у  
катастру)**

Да ли се на основу решења о извршењу на зградама изграђеним на катастарској парцели са заједничким уделом, на којој извршни дужник има право коришћења, у корист извршног повериоца уписује право коришћења на целој парцели или само на земљишту испод објеката и земљишту потребном за редовну употребу тих објеката; повреда права на образложену одлуку

Одлука о упису права коришћења означеног привредног друштва на спорној катастарској парцели са заједничким уделом донета је применом члана 3. став 3. Закона о промету непокретности, другостепени орган је такву одлуку прихватио, не оцењујући наводе жалбе да је упис права коришћења могао бити дозвољен само на земљишту на којем се објекти налазе и земљишту које служи за редовну употребу тих објеката, а Управни суд је у оспореној пресуди оценио правилним разлоге за одбијање жалбе и истакао да нису од утицаја на одлучивање наводи тужбе којима се указује на површину објеката заинтересованог лица.

Уставни суд је констатовао да из одредаба члана 3. Закона о промету непокретности произлази да се преносом права својине на згради изграђеној на земљишту на коме власник зграде има само право коришћења, преноси и право коришћења на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде, а чија се површина утврђује уговором о промету непокретности, односно применом правила предвиђених прописима о планирању и изградњи којима се дефинише земљиште које служи за редовну употребу зграде, па је оценио да оспорени акти не садрже одредбе материјалног права чијом применом је одлучено о упису права на целој катастарској парцели на којој подносилац уставне жалбе има право коришћења, при чему су другостепени орган и Управни суд пропустили да оцене наводе којима је подносилац уставне жалбе на то указивао. Стога оспорена пресуда не задовољава минималне стандарде права на образложену одлуку, које је саставни део права на правично суђење, што води произвољности неспојивој са циљем и суштином наведеног права, чиме је повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, па је Суд, не прејудуцирајући одлуку у предметној управној ствари, усвојио уставну жалбу, поништио оспорену пресуду Управног суда и одредио да исти суд донесе

нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе против другостепеног управног решења.

Захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, преурањен је, па је као такав одбачен, јер ће, након поништавања пресуде Управног суда, бити поново испитана законитост решења Републичког геодетског завода којим је окончан предметни управни поступак.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „Т.“ д.о.о. Београд и утврђује да је решењем Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Гроцка број 952-02-4-705/2017 од 8. маја 2017. године, решењем Републичког геодетског завода број 952-02-23-4563/2017 од 18. октобра 2017. године и пресудом Управног суда У. 18714/17 од 6. децембра 2018. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 18714/17 од 6. децембра 2018. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Републичког геодетског завода број 952-02-23-4563/2017 од 18. октобра 2017. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Привредно друштво „Т.“ д.о.о. Београд, преко пуномоћника Г. А, адвоката из Београда, поднело је Уставном суду, 25. јануара 2019. године, уставну жалбу против појединачних аката наведених у тачки 1. изреке, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено: да је оспореним решењем првостепеног органа, противно закону, дозвољено провођење промене на основу закључка јавног извршитеља и упис заинтересованог лица као власника спорних објеката и корисника спорне парцеле, са заједничким уделом; да се предметни закључак односи искључиво на објекте на спорној парцели, а не на земљиште; да Управни суд није образложио због чега дозволом уписа са заједничким, а не са опредељеним уделом није повређен закон на штету подносиоца.

По мишљењу подносиоца уставне жалбе, одредбе члана 3. Закона о промету непокретности, на које су се позвали органи управе и Управни суд, треба тумачити у целини, тако да се преносом права својине на згради не преноси право својине/коришћења/закупа на целој катастарској парцели на којој се зграда налази, већ само на земљишту под зградом и земљишту које служи за редовну употребу зграде, при чему се та површина земљишта

одређује уговором или применом правила предвиђених прописима о планирању и изградњи, којима се дефинише земљиште које служи за редовну употребу зграде.

Према наводима уставне жалбе, доносиоци оспорених аката нису правилно применили наведене одредбе Закона о промету непокретности, а оспорена пресуда не садржи оцену навода тужбе који су од суштинског значаја за одлуку у предметној управној ствари.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означеног права и поништи оспорену пресуду Управног суда.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорене акте и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Гроцка број 952-02-4-705/2017 од 8. маја 2017. године замењено је решење те службе од 13. априла 2017. године, тако да ново решење гласи: дозвољава се у листу непокретности број ... КО Врчин – упис права коришћења у корист привредног друштва „Р.“ д.о.о. Београд, Сурчин, са заједничким уделом на катастарској парцели број ... КО Врчин, досадашњег носиоца права коришћења привредног друштва „Т.“ Београд (подносиоца уставне жалбе); упис права својине у корист привредног друштва „Р.“ д.о.о. Београд, Сурчин на објектима који се налазе на тој парцели, у власништву подносиоца уставне жалбе; брисање забележби уписаних на основу решења о извршењу Привредног суда у Београду И.И. 1127/16 од 20. септембра 2016. године и закључка јавног извршитеља Т. П. из Београда И.И. 457/16 од 27. септембра 2016. године, ради намирења новчаног потраживања и трошкова поступка, на зградама изграђеним на предметној парцели. У образложењу решења је наведено да је у поступку по жалби привредног друштва „Р.“ д.о.о. Београд, Сурчин, изјављеној против раније донетог решења те службе, одлучено као у диспозитиву, применом одредбе члана 3. став 3. Закона о промету непокретности.

Оспореним решењем Републичког геодетског завода број 952-02-23-4563/2017 од 18. октобра 2017. године одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против решења Службе за катастар непокретности Гроцка број 952-02-4-705/2017 од 8. маја 2017. године. Из образложења оспореног решења другостепеног органа произлази да је раније донетим решењем првостепеног органа од 13. априла 2017. године дозвољен упис права коришћења

привредног друштва „Р.“ д.о.о. Београд, Сурчин само на објектима, а не и на к.п. број ... КО Врчин. Другостепени орган је даље навео да је увидом у закључак јавног извршитеља Т. П. из Београда И.И. 457/16 од 29. марта 2017. године, утврђено да се њиме предају извршном повериоцу складишта означена бројевима 1, 2 и 3 на к.п. број ... КО Врчин и налаже Републичком геодетском заводу – Служба за катастар непокретности Гроцка да у јавну књигу упише право својине на предметним непокретностима, те да избрише забележбу решења о извршењу Привредног суда у Београду И.И. 1127/16 од 20. септембра 2016. године и закључка јавног извршитеља Т. П. из Београда И.И. 457/16 од 27. септембра 2016. године, на тим непокретностима. Оцењујући наводе жалбе да је замењеним решењем првостепеног органа пренето и право коришћења на целој к.п. број ... КО Врчин, противно закључку јавног извршитеља, иако се преносом права својине на објектима преноси право коришћења само на земљишту под зградом и земљишту које служи за редовну употребу зграде, а „остатак предметне парцеле остаје у режиму права коришћења“ подносиоца уставне жалбе, другостепени орган је нашао да је правилно првостепени орган поступио у складу са одредбом члана 3. став 3. Закона о промету непокретности, при чему је извршни дужник остао уписан као носилац права коришћења у заједничком уделу на предметној парцели.

Оспореном пресудом Управног суда У. 18714/17 од 6. децембра 2018. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе поднета против оспореног коначног управног акта, из разлога које је другостепени орган навео за одбијање жалбе. Управни суд је констатовао да је подносилац у тужби истакао: да заинтересовано лице не може имати право коришћења у заједничком уделу на целокупној парцели, чија укупна површина знатно превазилази површину земљишта које се налази под спорним објектима, јер остатак парцеле не служи за редовну употребу тих објеката; да је првостепени орган пропустио да прецизно одреди идеални део спорне парцеле на коме би заинтересовано лице имало право коришћења. Оцењујући ове наводе подносиоца, Управни суд је навео да је имао у виду да предметни упис није вршен у поступку формирања грађевинске парцеле у складу са одредбама члана 70. Закона о планирању и изградњи, већ у оквиру уписа права својине на објектима заинтересованог лица који се на парцели налазе, те је стога правилно уписано заједничко право коришћења подносиоца уставне жалбе и заинтересованог лица, при чему на другачије одлучивање нису од утицаја наводи којима се указује на површину објеката заинтересованог лица.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само

у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58.).

За одлучивање Уставног суда о предметној уставној жалби од значаја су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 93/14, 121/14 и 6/15) прописано је: да се преносом права својине на згради, односно другом грађевинском објекту, истовремено преноси и право својине на земљишту на којем се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде (члан 3. став 1.); да се земљиште које служи за редовну употребу зграде утврђује уговором о промету непокретности, а ако то није уговорено, примењују се правила предвиђена прописима о планирању и изградњи којима се дефинише земљиште које служи за редовну употребу зграде (став 2.); да се преносом права својине на згради изграђеној на земљишту на коме власник зграде нема право својине, већ само право коришћења или право закупа, преноси и право коришћења или право закупа на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде (став 3.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да је извршни поверилац, противно садржини аката донетих у извршном поступку и одредбама члана 3. Закона о промету непокретности, уписан као корисник на целој катастарској парцели са заједничким уделом, уместо на земљишту под спорним објектима и земљишту које служи за редовну употребу тих објеката. Подносилац, такође, истиче да правно становиште изнето у оспореним актима није образложено и да Управни суд није оценио наводе тужбе који су од суштинског значаја за доношење одлуке.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда.

Уставни суд је констатовао да је одлука о упису права коришћења привредног друштва „Р.“ д.о.о. Београд, Сурчин, на спорној катастарској парцели са заједничким уделом донета применом одредбе члана 3. став 3. Закона о промету непокретности, да је другостепени орган такву одлуку прихватио, не оцењујући наводе жалбе да је упис права коришћења могао бити дозвољен само на земљишту на којем се објекти налазе и земљишту које служи за редовну употребу тих објеката. Управни суд је у оспореној пресуди оценио правилним разлоге који су наведени за одбијање жалбе и истакао да предметни упис није вршен у поступку формирања грађевинске парцеле у складу са одредбама члана 70. Закона о планирању и изградњи,



те да нису од утицаја на одлучивање наводи тужбе којима се указује на површину објеката заинтересованог лица.

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да је у управном поступку у коме су донети оспорени акти било спорно да ли се на основу решења о извршењу и закључка јавног извршитеља, ради намирења новчаног потраживања на зградама изграђеним на катастарској парцели на којој извршни дужник има право коришћења, у корист извршног повериоца уписује право коришћења на целој парцели са заједничким уделом или само на земљишту испод објеката и земљишту потребном за редовну употребу тих објеката.

Уставни суд је констатовао да из наведених одредаба члана 3. Закона о промету непокретности произлази да се преносом права својине на згради изграђеној на земљишту на коме власник зграде има само право коришћења, преноси и право коришћења на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде, чија се површина утврђује уговором о промету непокретности, односно применом правила предвиђених прописима о планирању и изградњи којима се дефинише земљиште које служи за редовну употребу зграде.

С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да из оспорених аката не произлази да је упис права коришћења на спорној катастарској парцели извршен у складу са одредбама материјалног права које је примењено. Овај суд је, такође, констатовао да оспорени акти не садрже одредбе материјалног права чијом применом је одлучено о упису права на целој катастарској парцели на којој подносилац уставне жалбе има право коришћења, при чему су другостепени орган и Управни суд пропустили да оцене наводе којима је подносилац уставне жалбе на то указивао.

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да оспорена пресуда не задовољава минималне стандарде права на образложену одлуку, које је саставни део права на правично суђење, што води произвољности неспојивој са циљем и суштином наведеног права. Уставни суд је, стога, не прејудуцирајући одлуку у предметној управној ствари, сагласно одредби члана 89. 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), усвојио уставну жалбу у делу у коме је изјављена због повреде права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Управног суда У. 18714/17 од 6. децембра 2018. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Републичког геодетског завода број 952-02-23-4563/2017 од 18. октобра 2017. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава, имајући у виду да ће, након поништавања оспорене пресуде Управног суда, бити поново испитана законитост решења Републичког геодетског завода којим је окончан предметни управни поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.

Одлука Уж-842/2019 од 16. јуна 2022. године

**Повреда права на суђење у разумном року,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак – по захтеву за исплату додатка на плату)**

Извршење одлуке Уставног суда у управном поступку, којом је већ била утврђена повреда права на суђење у разумном року истом поступку

Уставном жалбом оспорено је трајање предметног управног поступка који се води у извршењу Одлуке Уставног суда Уж-504/2009 од 30. септембра 2010. године, и то у периоду који је уследио након доношења Одлуке Уставног суда Уж-3220/2013 од 17. марта 2016. године, којом је утврђена повреда права подносилаца на суђење у разумном року у дотадашњем току поступка, а који је трајао пет година и три месеца, те је утврђено и право на накнаду нематеријалне штете сваком подносиоцу у опредељеном новчаном износу и наложено окончање поступка у најкраћем року.

Уставни суд је утврдио да оспорени поступак још увек није окончан из чега произлази да надлежни органи нису поступили у складу са налогом датим у поменутој одлуци овога суда. Испитујући критеријуме који се узимају у обзир при одлучивању о повреди права на суђење у разумном року, а посебно поступање управних органа и судова у управном спору, Уставни суд је констатовао да је у поступку чије се трајање овде цени донето 18 решења првостепеног органа и 17 решења другостепеног органа којима је одлучено о жалбама изјављеним против другостепених решења. Из тога се може уочити да овај поступак обележава континуирано враћање предмета на поновно решавање првостепеном органу, који не поступа по примедбама из другостепених решења. У таквим околностима, другостепени орган је пропустио да допуни поступак и отклони недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа, те да ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, својим решењем поништи првостепено решење и сам реши управну ствар, у смислу одредбе члана 232. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку и члана 171. став 2. важећег Закона о општем управном поступку. Када је у питању понашање подносилаца уставне жалбе, Уставни суд је

констатовао да су они користили правна средства за убрзање поступка, у складу са законом, када су за то постојали услови.

Уставноправна оцена поступка чије трајање је узето у обзир у овом предмету, заснована на пракси и критеријумима Уставног суда и Европског суда за људска права, потврђује да је у предметном управном поступку повређено право подносилаца уставне жалбе на суђење у разумном року, па је усвојио уставну жалбу и утврдио право сваком подносиоцу на накнаду нематеријалне штете, као адекватно правично задовољење, у досуђеним новчаним износима, ценећи при томе све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају, а посебно дужину трајања предметног поступка, неефикасно поступање управних органа, животни стандард у држави и чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. П., А. С., Р. С., Д. Ј., Н. С., В. В., С. Ж., Ј. М., Д. М., А. Ј., С. С., Г. С., М. П., Н. М., В. Ш., Д. М., М. К., У. М., И. С., Б. О., Н. И., З. Ђ., А. Ц., Ж. К., М. Ј., М. Б., Д. М., Б. А., Д. Т. Р. Б. Ђ., Д. Н., З. М., В. И., Р. Ђ., Н. К., Н. Н., Г. С., Г. В., Д. Д., Ж. С., Н. Б., Ј. Л., М. Б., П. В., Г. Ф., М. Д., М. М., Д. И., С. Ј., Ж. Ђ., М. Б., Д. Г., Ж. П., А. Р. С. С., А. А., Б. Ј., В. И., З. А., В. П., С. Ж., Ј. М., И. Ђ., О. С., С. Н., Б. П., М. Ј., Р. М., Г. М., Д. Р. Д. Л., Д. М., Ж. М., М. С., Н. С., В. П., С. Р. Д. С. и Р. Ј. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Министарством унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд у предмету број 120-6605/22-1 подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносилаца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 600 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

#### О б р а з л о ж е њ е

1. Д. П. из Аранђеловца и остала лица наведена у уводу и тачки 1. изреке поднели су Уставном суду, 8. новембра 2019. године, преко пуномоћника Ј. М., адвоката из Ваљева, уставну жалбу, допуњену поднесцима од 9. јуна и 21. децембра 2020. године, као и од 18. јуна 2021. године, због повреде права на суђење у разумном року, као елемента права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у „поступку који је

вођен пред Министарством унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд у предмету број 120-2287/19-1, Жалбеном комисијом Владе у предмету број 120-01-2281/2019-01, Управним судом у предмету У. 8808/13 и који је у време изјављивања ове уставне жалбе вођен пред Министарством унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд“. Уставни суд је констатовао да се уставном жалбом оспорава трајање поступка након доношења Одлуке Уставног суда Уж-3220/2013 од 17. марта 2016. године, којом је утврђена повреда права подносилаца на суђење у разумном року у дотадашњем току поступка у коме се извршава Одлука Уставног суда Уж-504/2009 од 30. септембра 2010. године, те је утврђено право на накнаду нематеријалне штете сваком подносиоцу у опредељеном новчаном износу и наложено окончање поступка у најкраћем року.

У уставној жалби и њеним допунама је детаљно описан ток оспореног поступка уз навођење разлога који се односе на сложеност предмета поступка, поступање надлежних управних органа и суда, као и на понашање подносилаца.

Предложено је да Уставни суд утврди да је подносиоцима повређено право на правично суђење и право на суђење у разумном року, те да им утврди право на накнаду нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року сваком у износу од по 2.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан искључиво да испитује постојање повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода, те стога и наводи уставне жалбе морају, са становишта Уставом утврђене садржине означеног права или слободе, очигледно указивати на његову повреду или ускраћивање.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд број 120-6605/22-1 и целокупне документације приложене уз уставну жалбу и њене допуне, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

3.1. Подносиоци уставне жалбе су 24. јануара 2007. године Министарству унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд (у даљем тексту: првостепени орган) поднели захтев за исплату додатака на плату по основу прековременог, ноћног и рада на дане државних и верских празника, који нису исплаћени у последње три године до подношења захтева.

Поступак који је покренут и вођен поводом наведеног захтева је правноснажно окончан пресудом Врховног суда Србије У. 3804/07 од 9. јула 2009. године.

Д. Г, овде подносилац уставне жалбе, поднео је Уставном суду 17. јула 2009. године уставну жалбу против означене пресуде. Одлуком Уставног суда Уж-504/2009 од 30. септембра 2010. године, у тачки 1. изреке, усвојена је уставна жалба и утврђено да је том пресудом повређено право наведеног подносиоца на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је, у тачки 2. изреке, поништена поменута пресуда и одређено да Управни суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца поднетој против решења Жалбене комисије Владе (у даљем тексту: другостепени орган) број 120-01-04381/2007-01 од 28. марта 2007. године. У тачки 3. изреке одређено је да одлука из тачке 2. има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду. Наведена одлука Уставног суда достављена је 5. новембра 2010. године Управном суду.

3.2. Поступак у извршењу Одлуке Уставног суда Уж-504/2009 од 30. септембра 2010. године је и даље у току.

Одлуком Уставног суда Уж-3220/2013 од 17. марта 2016. године оцењено је трајање поступка у периоду од пет година и три месеца, односно од 5. новембра 2010. године, када је Одлука Уставног суда Уж-504/2009 од 30. септембра 2010. године достављена Управном суду, до 17. марта 2016. године, када је донета одлука о уставној жалби у предмету Уж-3220/2013, те је усвојена уставна жалба подносилаца, утврђена повреда права на суђење у разумном року и право на накнаду нематеријалне штете сваком подносиоцу у износу од по 500 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, а надлежним органима је наложено да предузму одговарајуће мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року. Истом одлуком је одбачена као неблагоприятна уставна жалба подносилаца изјављена због повреде права на суђење у разумном року у поступку који је био правноснажно окончан пресудом Врховног суда Србије У. 3804/07 од 9. јула 2009. године, док је уставна жалба подносилаца изјављена због повреде истог уставног права у поступку по уставној жалби у предмету Уж-504/2009 одбачена као недопуштена.

Након што је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 8808/13 од 21. јануара 2016. године уважена тужба подносилаца и поништено другостепено решење број 120-01-51/2013-01 од 10. априла 2013. године, другостепени орган је решењем број 120-01-44/2016-01 од 1. марта 2016. године усвојио жалбу подносилаца, поништио првостепено решење број 120-01-850/12-02 од 16. јануара 2013. године и предмет вратио на поновни поступак.

У даљем току поступка, првостепена решења број 120-01-850/2012-03 од 4. новембра 2016. године, број 120-2112/17 од 7. априла 2017. године, број 120-2117/17-1 од 15. септембра 2017. године, број 120-2117/17-3 од 1. марта 2018. године, број 120-2117/17-4 од 14. маја 2018. године, број 120-2117/17-5 од 23. јула 2018. године, број 120-2117/18 од 17. јануара 2019. године, број

120-2287/19 од 15. маја 2019. године, број 120-2287/19-1 од 20. августа 2019. године и број 117-8639/19 од 13. децембра 2019. године, којима је одбијен као неоснован захтев подносилаца, поништена су другостепеним решењима број 120-01-1419/2016-01 од 20. децембра 2016. године, број 120-01-366/2017-01 од 30. маја 2017. године, број 120-01-747/2017-01 од 31. октобра 2017. године, број 120-01-914/2018-01 од 23. априла 2018. године, број 120-01-1112/2018-01 од 29. јуна 2018. године, број 120-01-1298/2018-01 од 30. октобра 2018. године, број 120-01-1953/2019-01 од 8. априла 2019. године, број 120-01-2281/2019-01 од 15. јула 2019. године, број 120-01-2650/2019-01 од 31. октобра 2019. године и број 120-01-126/2020-01 од 21. фебруара 2020. године.

Решења првостепеног органа број 120-4042/20 од 2. јуна 2020. године и број 120-6605/20 од 25. августа 2020. године, којима је захтев подносилаца одбачен као недозвољен, поништена су решењима другостепеног органа број 120-01-345/2020-01 од 21. јула 2020. године и број 120-01-687/2020-01 од 23. новембра 2020. године, којима су усвојене жалбе подносилаца и предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак.

Решењем првостепеног органа број 120-6605/20-1 од 30. децембра 2020. године, у тачки 1. диспозитива, одбијен је захтев подносилаца за исплату додатака на плату за период од 27. јуна 2006. до 24. јануара 2007. године, док је у тачки 2. диспозитива одређено да ће о захтеву за исплату додатака на плату за период од 24. јануара 2004. до 26. јуна 2006. године, као и о трошковима управног поступка, бити накнадно одлучено.

Решењем другостепеног органа број 120-01-154/2021-01 од 8. марта 2021. године одбијена је жалба подносилаца изјављена против наведеног првостепеног решења.

Допунска решења првостепеног органа број 120-6605/20-2 од 20. маја 2021. године, број 120-6605/20-3 од 13. августа 2021. године, број 120-6605/20-4 од 3. новембра 2021. године и број 120-6605/22 од 24. јануара 2022. године, којима је одбијен као неоснован захтев подносилаца за исплату додатака на плату за период од 24. јануара 2004. до 26. јуна 2006. године, поништена су решењима другостепеног органа број 120-01-314/2021-01 од 9. јула 2021. године, број 120-01-416/2021-01 од 14. октобра 2021. године, број 120-01-495/2021-01 од 17. децембра 2021. године и број 120-01-46/2022-01 од 14. марта 2022. године, те је предмет враћен првостепеном органу на поновни поступак.

Првостепени орган је донео допунско решење број 120-6605/22-1 од 21. априла 2022. године, којим је одбијен као неоснован захтев подносилаца за исплату додатака на плату за период од 24. јануара 2004. до 26. јуна 2006. године.

Подносиоци су изјавили жалбу против наведеног првостепеног решења.

4. Одредбом члан 32. став 1. Устава, на чију се повреду позива у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), које се примењују од 1. јуна 2017. године, прописано је: да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања (члан 9. став 2.); да другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побдијаног решења, да у том случају другостепени орган поништава побдијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем (члан 171. став 2.); да ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, да је у том случају, другостепени орган дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење, да против новог решења странка има право на жалбу (став 3.); да ће по поништавању побдијаног решења другостепени орган проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу, само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење (став 4.); да ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинуто, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона (члан 213. став 2.). У основи истоветне одредбе биле су садржане и у Закону о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), које су се примењивале до 31. маја 2017. године.

5. Како се свим наводима уставне жалбе образлаже искључиво повреда права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је наводе и разлоге уставне жалбе разматрао са становишта тог елемента права на правично суђење. Уставни суд је констатовао да се уставном жалбом оспорава трајање поступка који се води у извршењу Одлуке Уставног суда Уж-504/2009 од 30. септембра 2010. године, и то у периоду који је уследио након доношења Одлуке Уставног суда Уж-3220/2013 од 17. марта 2016. године, којом је утврђена повреда права подносилаца на суђење у разумном року у дотадашњем току поступка, који је трајао пет година и три месеца, те је утврђено и право на накнаду нематеријалне штете сваком подносиоцу у опредељеном новчаном износу и наложено окончање поступка у најкраћем року. Стога је Уставни суд, у конкретном случају, ценио период од 18. марта 2016. године који до одлучивања о овој уставној жалби траје шест година и три месеца.

Уставни суд је констатовао да је тачком 1. диспозитива решења првостепеног органа од 30. децембра 2020. године, које је у том делу постало коначно, одбијен захтев подносилаца за исплату додатака на плату за период од 27.

јуна 2006. до 24. јануара 2007. године, док је допунским решењем првостепеног органа од 21. априла 2022. године одбијен захтев подносилаца за исплату додатака на плату за период од 24. јануара 2004. до 26. јуна 2006. године, а предмет се у том делу налази у фази одлучивања о жалби подносилаца.

Уставни суд указује на то да оспорени поступак још увек није окончан из чега произлази да надлежни органи нису поступили у складу са налогом датим у поменутој одлуци овог суда. При одлучивању о повреди права на суђење у разумном року испитује се, пре свега, сложеност правних питања и чињеничног стања у конкретном поступку, понашање подносиоца уставне жалбе, поступање управних органа, односно судова који воде поступак, као и значај истакнутог права за подносиоца.

У погледу сложености предмета поступка и његовог значаја за подносиоце, овај суд се позива на разлоге дате у образложењу Одлуке Уж-3220/2013 од 17. марта 2016. године.

Испитујући поступање управних органа и судова у управном спору, Уставни суд је констатовао да је у поступку чије се трајање овде цени донето 18 решења првостепеног органа и 17 решења другостепеног органа којима је одлучено о жалбама изјављеним против другостепених решења. Из тога се може уочити да посматрани поступак обележава континуирано враћање предмета на поновно решавање првостепеном органу, који не поступа по примедбама из другостепених решења. У таквим околностима, другостепени орган је пропустио да допуни поступак и отклони недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа, те да ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, својим решењем поништи првостепено решење и сам реши управну ствар, у смислу одредбе члана 232. став 1. раније важећег Закона о општем управном поступку и члана 171. став 2. важећег Закона о општем управном поступку. С тим у вези, Уставни суд указује на став Европског суда за људска права, да понављање истих налога нижестепеном органу у оквиру једног поступка указује на недостатке у процесном систему (пресуда *Wierciszewska и ројив Пољске*, представка број 41431/98, од 25. новембра 2003. године, став 46.). Уставни суд је посебно имао у виду да је првостепени орган, након што је поништено 12 решења тог органа, којима је захтев подносилаца у целини био одбијен или одбачен, почео одвојено да одлучује о делу захтева који се односи на период од 24. јануара 2004. до 26. јуна 2006. године и о делу захтева који се односи на период од 27. јуна 2006. до 24. јануара 2007. године, при чему је оба дела захтева одбио као неоснована.

Када је у питању понашање подносилаца уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да су они користили правна средства за убрзање поступка, у складу са законом, када су за то постојали услови.

Уставноправна оцена поступка чије трајање је узето у обзир у овом предмету, заснована на пракси и критеријумима Уставног суда и Европског суда за људска права, потврђује да је у управном поступку који се води пред Министарством унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска



управа за град Београд у предмету број 120-6605/22-1 повређено право подносилаца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоцима уставне жалбе због утврђене повреде права на суђење у разумном року оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 600 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно одредби члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју су подносиоци уставне жалбе претрпели због учињене повреде права, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено утврђење у конкретном случају. Уставни суд је посебно ценио дужину трајања предметног поступка, неефикасно поступање управних органа, животни стандард у држави и чињеницу да ће досуђена накнада бити много брже исплаћена на националном нивоу, него што је то случај ако о предмету одлучује Европски суд за људска права.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду новију праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд) изражену у одлукама *Синђелић и друџи Ђројић Срдије*, од 19. септембра 2019. године (број представке 7129/15) и *Стиојановић и друџи Ђројић Срдије*, од 14. јануара 2021. године (број представке 19322/18), које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року у управним поступцима који се, као и оспорени поступак, воде поводом захтева полицијских службеника за исплату додатака на плату. Европски суд је одбацио наведене представке, уз оцену да подносиоци представки више немају права да тврде да су жртве у смислу члана 34. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јер је Уставни суд утврдио повреду права на суђење у разумном року и доделио подносиоцима ближе означене новчане износе на име накнаде нематеријалне штете, који су нижи од износа које је додељивао Европски суд, али су ипак разумни услед великог броја подносилаца представки и прилично ограниченог значаја предмета поступка.

7. На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 3. изреке наложио надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року.

8. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Нису повређена права на слободу и безбедност, из члана 27. став 1. Устава;

повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава,  
у вези са начелом из члана 22. став 1. Устава;

(управни поступак – поступак за улазак странца у Републику Србију и њихово задржавање у транзитним зонама међународних аеродрома, као и по захтеву за азил)

Лишење слободе у контексту задржавања странаца у транзитним зонама међународних аеродрома; примењивост члана 27. став 1. Устава у конкретном случају

Подноситељка је изјавила уставну жалбу против радње Станице граничне полиције Београд која се састојала у њеном задржавању у транзитном простору аеродрома „Н.“ у Београду, од 1. до 4. маја 2015. године, што је последица претходног одбијања њеног уласка у Републику Србију, сматрајући да је то задржавање представљало лишење слободе спроведено без законом прописаног поступка.

Полазећи од тога да се у уставној жалби превасходно истиче да је подносиатељка била лишена слободе супротно Уставом утврђеним условима, без одлуке надлежног државног органа против које је могла да уложи правни лек и да су јој била ускраћена права која припадају лицима лишеним слободе, Уставни суд је оценио да је неопходно испитати да ли је оспорена радња Станице граничне полиције Београд била у директној вези, пре свега, са истакнутом повредом права на слободу и безбедност из одредбе члана 27. став 1. Устава, односно да ли је наведена одредба Устава примењива у конкретном случају.

Имајући у виду специфичности конкретног случаја, Уставни суд је узео у обзир праксу Европског суда за људска права који је разматрао примењивост члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у предметима задржавања странаца у транзитним зонама међународних аеродрома, па је испитујући критеријуме које је усвојио Европски суд на основу којих се прави разлика између ограничења слободе кретања и лишења слободе у контексту задржавања странаца у транзитним зонама међународних аеродрома (индивидуална ситуација подносиоца и његови избори, важећи правни режим и његова сврха, трајање задржавања посебно у светлу сврхе и процесне заштите коју подносилац ужива, те природа и степен стварних ограничења које је наметнута подносиоцу), који се односе на индивидуалну ситуацију подносиатељке уставне жалбе, утврдио: да је подносиатељки омогућено да напусти транзитну зону и уђе у Републику Србију чим је изразила намеру да тражи азил; да је подносиатељка боравила у транзитној зони непуна три дана, што је просечно трајање задржавања странаца којима је одбијен улазак у земљу; да је у сваком тренутку могла да изрази намеру да тражи азил и тиме избегне задржавање или бар да утиче на његово краће трајање; да се не могу прихватити као поуздане тврдње подносиатељке да је пре 4. маја 2015. године

у 15.50 часова на било који начин изразила намеру да затражи азил; да је све време имала адекватну здравствену заштиту и смештај примерен краткотрајном боравку; да је два и по дана након задржавања остварила правну помоћ преко невладине организације; да је остваривала контакте са спољним светом путем телефона који јој је био стално доступан; да је њена слобода кретања била ограничена, али је и њено здравствено стање захтевало мировање тако да није имала потребу да напушта просторију у којој је била смештена. Стога је Уставни суд оценио да подносиатељка уставне жалбе није била лишена слободе у смислу одредбе члана 27. став 1. Устава, па је у том делу одбио уставну жалбу као неосновану.

Испитујући да ли је оспореном радњом Министарства унутрашњих послова – Управа граничне полиције – Станица граничне полиције Београд подносиатељки уставне жалбе повређено право на правно средство, Уставни суд најпре констатује да се одредбом члана 36. став 2. Устава јемчи право да се изјављивањем жалбе или другог правног средства тражи од надлежног органа или суда да преиспита одлуку којом је одлучено о нечијим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку, те да се ово право не исцрпљује у строго формалном смислу само кроз могућност изјављивања правног средства, већ подразумева делотворну правну заштиту, која означава дужност надлежног органа или суда да о изјављеном правном средству одлучи мериторно у случају његове дозвољености, односно да оцени све релевантне наводе правног средства.

Одбијање уласка странца у Републику Србију и његово задржавање у транзитном простору аеродрома у сврху удаљења биле су две међусобно повезане радње Министарства унутрашњих послова које су предузимане непосредно на основу одредаба раније важећих Закона о странцима и Закона о заштити државне границе, без доношења појединачног акта Министарства. Конкретно одбијање уласка подносиатељке уставне жалбе, које је претходило њеном задржавању у транзитном простору аеродрома, било је засновано на разлогу прописаном одредбом члана 11. став 1. тачка 8) раније важећег Закона о странцима (постојање оправдане сумње да боравак неће користити у намеравању сврху), а спроведено је на основу овлашћења полицијских службеника граничне полиције садржаних у члану 6. тач. 4) и б) раније важећег Закона о заштити државне границе (проверавање да ли лице испуњава услове за улазак и сврхе његовог путовања). Међутим, раније важећим Законом о странцима није било прописано доношење одлуке о одбијању уласка странца на територију Републике Србије, већ само усмено саопштавање и уписивање одбијања уласка у путну исправу странца, које се није могло оспоравати, те подносиатељка уставне жалбе није имала на располагању правно средство којим би побијала законитост одбијања уласка и радње задржавања у транзитном простору аеродрома.

Стога је Уставни суд утврдио да је оспорена радња задржавања подносиатељке уставне жалбе, спроведена без доношења одлуке о одбијању њеног уласка у Републику Србију која би се могла оспорити, иако је била

у складу са тада важећим прописима, представља повреду права подносиоце на правно средство из члана 36. став 2. Устава. Будући да, према одредби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о правима лица подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, а да у конкретном случају таква судска заштита подносиоци није обезбеђена, подносиоци уставне жалбе је право на правно средство повређено у вези са начелом судске заштите из члана 22. став 1. Устава, па је уставна жалба у овом делу усвојена.

Суд није имао основа да поступи по захтеву уставне жалбе којим се тражи да се, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду, утврди да су незаконито лишени слободе сви странци (међу којима се налази и велики број избеглица), који су у време изјављивања уставне жалбе у транзитној зони аеродрома „Н.“ у Београду очекивали принудно удаљење у земље порекла или треће земље, јер се ова законска одредба примењује у случају када се оспорени појединачни акт или радња, који су предмет уставне жалбе, односи на више лица само ако се налазе у истој правној ситуацији, а у конкретном случају оспорена радња односи се само на подносиоци уставне жалбе.

У вези са захтевом уставне жалбе којим се тражи да покретање одговарајуће процедуре за измене и допуне закона о странцима и азилу, Уставни суд указује на то да, сагласно члану 170. Устава, није надлежан да поступа по захтеву за доношење одређеног прописа, а наведени закони су међувремену и престали да важе.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Одбија се као неоснована уставна жалба Х. Б. (Н. В.) изјављена против радње Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Одељење за границу – Станица граничне полиције Београд, предузете у периоду од 1. маја у 19.40 часова до 4. маја у 16.20 часова 2015. године, због повреде права на слободу и безбедност из члана 27. став 1. Устава Републике Србије.

2. Усваја се уставна жалба Х. Б. (Н. В.) и утврђује да је радњом Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Одељење за границу – Станица граничне полиције Београд, предузетом у периоду од 1. маја у 19.40 часова до 4. маја у 16.20 часова 2015. године, подносиоци уставне жалбе повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава Републике Србије, у вези са начелом из члана 22. став 1. Устава.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Х. Б. (Н. В.) из Туниса, Република Тунис, поднела је Уставном суду,  
2. јуна 2015. године, преко пуномоћника Б. ц, уставну жалбу против радње

Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Одељење за границу – Станица граничне полиције Београд предузете у периоду од 1. маја у 19.40 часова до 4. маја у „16.40 часова“ 2015. године, због повреде начела судске заштите људских и мањинских права и слобода из члана 22. Устава Републике Србије и права на слободу и безбедност, права које се односи на поступање с лицем лишеним слободе, допунских права у случају лишења слободе без одлуке суда и права на правно средство, зајемчених одредбама чл. 27, 28, 29. и члана 36. став 2. Устава. Подносиатеља истиче и повреде права на слободу и безбедност и права на делотворни правни лек, зајемчених одредбама члана 5. (са посебним освртом на члан 5. став 1. тачка ф)) и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби је у прилог тврдње о повреди права из чл. 27, 28. и 29. Устава и члана 5. Европске конвенције наведено следеће: да је подносиатеља уставне жалбе, држављанка Републике Тунис; да је летом из Туниса дошла на аеродром „Н.“ у Београду 1. маја 2015. године око 19.30 часова како би се нашла са ванбрачним партнером М. Б, држављанином Републике Аустрије, са којим је тада чекала дете; да су припадници Станице граничне полиције Београд приликом пасошке контроле саопштили подносиатељки да не може да уђе у Републику Србију због страха да ће боравак злоупотребити како би са ванбрачним партнером незаконито отишла у Аустрију, те да ће бити враћена у Тунис; да су подносиатељки ове информације саопштене на енглеском језику, који не разуме довољно добро да би могла да схвати правну ситуацију у којој се нашла након одбијања уласка; да је подносиатеља потом била приморана да борави у транзитној зони аеродрома ради враћања у Тунис, што је било једнако лишењу слобода; да о лишењу слободе за потребе принудног удаљења није донета никаква одлука на коју би подносиатеља могла да се жали, као и да су јој била ускраћена сва права која припадају лицима лишеним слободе, а посебно право на правног заступника, право да о лишењу слободе обавести треће лице и право на здравствени преглед. У прилог тврдње да је подносиатеља у спорном периоду била лишена слободе цитирани су делови одређених извештаја Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања Савета Европе и судска пракса Европског суда за људска права.

Што се тиче разлога због којих је подносиатеља напустила Тунис и могућности да их саопшти полицијским службеницима наведено је: да је то учинила у страху од одмазде која јој је претила од чланова породице (оца и једног од браће), због тога што је разведена и што са ванбрачним партнером чека дете, али и због чињенице да је на послу (у апотеци) добијала претње смрћу од радикалних исламиста којима је одбила да незаконито и без рецепта изда лекове; да је у више наврата покушала да објасни полицијским службеницима да би у случају враћања у Тунис била изложена прогону; да је „из њених навода произлазила разумна сумња да је она избеглица“, али да полицијски службеници то нису могли да разумеју јер није био обезбеђен преводилац за француски језик који подносиатеља разуме.

У погледу здравственог стања подносиоце и утицаја услова смештаја у транзитној зони аеродрома на њено здравствено стање наведено је: да је подносиоца већ током лишења слободе осетила болове у стомаку, али да су полицијски службеници одбили да јој на њен захтев обезбеде здравствени преглед, те је прву ноћ провела у јаким боловима (контракцијама), а ситуацију је додатно отежала и чињеница да је „седела и спавала на неудобним металним столицама“; да је тек сутрадан (2. маја), пошто је претходно ступила у контакт са својим ванбрачним партнером, прегледана од стране дежурног лекара на аеродрому, који је констатовао да ту не постоје услови да јој се укаже одговарајућа медицинска помоћ, након чега је одведена у К. Србије, где јој је лекар специјалиста гинекологије преписао терапију и обавезно мировање; да је одмах након прегледа враћена у транзитну зону, у којој није била обезбеђена приватност ради правилног узимања терапије, нити мировање.

Коначно, наведено је да је подносиоца транзитну зону напустила 4. маја 2015. године око „16.40 часова“ када јој је дозвољено да уђе у Републику Србију на основу издате потврде о израженој намери за тражење азила. Истакнуто је да је намера подносиоце да тражи азил препозната уз помоћ сарадника Б. ц, којима се најпре за помоћ обратио њен ванбрачни партнер, а потом је и она путем телефона ступила у контакт са наведеним удружењем, те је добила инструкцију да пред полицијским службеницима почне отворено да говори реч „азил“.

У прилог тврдњама о повреди начела из члана 22. став 1. и права из члана 36. став 2. Устава и члана 13. Европске конвенције поновљено је да је подносиоца лишена слободе без икакве формалне одлуке чиме је онемогућена да уложи било какав правни лек.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених права и утврди право подносиоце на накнаду нематеријалне штете због незаконитог (арбитрерног) лишења слободе у износу од 150.000 динара. Такође је предложено да Суд сходно члану 87. Закона о Уставном суду утврди да надлежни органи „тренутно“ незаконито (арбитрерно) лишавају слободе у транзитној зони аеродрома „Н.“ све странце (међу којима се налази и велики број избеглица) који очекују принудно удаљење у земље порекла или треће земље, као и да наложи Влади и Министарству унутрашњих послова да покрену одговарајуће процедуре за измене и допуне „постојећих“ прописа (пре свега тада важећих Закона о странцима и Закона о азилу) како би се у српском правном систему у транзитним зонама аеродрома успоставила одговарајућа процедура лишења слободе и процедура азила.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Одредбом члана 82. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) је прописано да се уставна жалба може изјавити против појединачног акта или радње

државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту.

Одредбом члана 84. став 1. Закона о Уставном суду прописано је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено њено Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу одговора Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције 03/8/4 број 26-3885/15 од 18. априла и 12. јуна 2017. године и достављене документације, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подноситељка уставне жалбе је држављанка Републике Тунис (број пасоша ... издат 17. новембра 2011. године са роком важења до 16. новембра 2016. године), рођена ... 1977. године.

Дана 1. маја 2015. године у 19.40 часова допутовала је на гранични прелаз Сурчин – Београд, на аеродром „Н.“ у Београду, авионом „Т.“ компаније, редовним летом из Туниса (број лета ...). Била је у 31. недељи (осмом месецу) трудноће.

Полицијски службеник Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Одељење за границу – Станица граничне полиције Београд (у даљем тексту: Станица граничне полиције Београд) М.Т. је, приликом граничне контроле, на енглеском језику обавила разговор са подносиоцем уставне жалбе на околности њеног доласка у Републику Србију, када је подносиољка изјавила да долази у Београд да би се састала са мужем који је аустријски држављанин и да ће боравити у хотелу „R.“ у Београду. Утврђено је да поседује повратну авионску карту на релацији Тунис-Београд-Тунис, са повратком за дан 5. мај 2015. године, и новчана средства у износу од око 400 евра.

Станица граничне полиције Београд је 1. маја 2015. године, након извршених провера, подносиољки уставне жалбе одбила улазак у Републику Србију, због постојања оправдане сумње да боравак неће користити у намеравању сврху, на основу одредбе члана 11. став 1. тачка 8) раније важећег Закона о странцима. Истовремено је одређено да ће подносиољка бити задржана у транзитном делу аеродрома до 5. маја 2015. године када ће првим наредним летом (број лета ...) заказаним за 18.55 часова бити враћена за Тунис, авионом „Т.“ компаније.

Станица граничне полиције Београд је о наведеном догађају на граничном прелазу сачинила извештај 03/10/2/1 број 28-54-05/15 од 1. маја

2015. године, као и пропратно писмо од 1. маја 2015. године насловљено као „Информација надлежним властима државе из које је дошао путник коме је одбијен улазак у Републику Србију“, у коме је наведено да се, у складу са анексом 9 уз Конвенцију о међународном цивилном ваздухопловству, последња држава у којој се путник претходно задржао и из које је претходно допутовао, позива да га прихвати ради поновног испитивања након што му је одбијен улазак у другу државу.

Подноситељка је усмено, на енглеском језику, обавештена о разлогу одбијања уласка у Републику Србију, као и о томе да ће бити враћена у Тунис.

Из извештаја лекара специјалисте Клиничког центра Србије сачињеног 2. маја 2015. године у 23.55 часова и извештаја Станице граничне полиције Београд 03/10/2/1 број 28-118-05/15 од 3. маја 2015. године, произлази: да је подносиатељка 2. маја 2015. године затражила лекарску помоћ жалећи се на болове, контракције у одмаклој трудноћи, те је истог дана у 23.30 часова обавила разговор са дежурним лекаром на аеродрому, који је позвао хитну помоћ, јер је посумњао да је порођај кренуо, а није специјалиста како би извршио гинеколошки преглед; да је подносиатељка око 23.45 часова уз полицијску пратњу одвезена у К. Србије, где је у 23.55 часова преглед извршио лекар специјалиста гинекологије, који је констатовао да је са плодом све у реду, да порођај није почео, те је подносиатељки преписао одређену терапију уз обавезно мировање; да је лекар специјалиста констатовао да подносиатељка не говори српски језик, да слабо говори енглески језик и да је сва медицинска документација на француском језику, који лекар не говори; да је подносиатељка, након прегледа, 3. маја 2015. године у 00.50 часова враћена у транзитни део аеродрома. Из достављене документације се види да су полицијски службеници са којима је подносиатељка била у контакту биле жене.

Према наводима Управе граничне полиције, подносиатељка приликом боравка у транзитној зони није била смештена у просторију за задржавање (лица по основу Закона о полицији и Законика о кривичном поступку у оквиру Станице граничне полиције Београд), већ је чекала повратак на полазну дестинацију првим наредним летом (у просторији аеродрома у којој се смештају странци који не испуњавају услове за улазак и нису тражили азил), о чему је била обавештена, а „ради коришћења прописане терапије на располагању је била одговарајућа просторија намењена родитељима са децом“.

Б. ц, након што му се ванбрачни партнер подносиатељке М. Б. обратио за помоћ, поднео је 4. маја 2015. године Станицу граничне полиције Београд молбу за улазак у транзитну зону аеродрома „Н. Т.“, у складу са чланом 10. раније важећег Закона о азилу, ради пружања правне помоћи подносиатељки која је означена као тражилац азила. Б. ц. је истог дана ступио у контакт путем телефона са подносиатељком и истог дана Европском суду за људска права поднео захтев за издавање привремене мере број 31/2015, а потом и прилог уз тај захтев број 31/2015-1, тражећи да се подносиатељка пусти на слободу. У том захтеву је истакнуто: да је подносиатељка арбитрерно лишена



слобода супротно члану 5. став 1. тачка ф) Европске конвенције; да постоји опасност да ће бити принудно враћена на територију где јој прети стварни ризик од поступања које је супротно члану 3. Европске конвенције; да се налази у транзитној зони аеродрома, без икакве одлуке надлежних органа Републике Србије, где ишчекује принудно удаљење у Тунис, без икаквих процесних гаранција и унапред предвиђене процедуре у којој би јој био обезбеђен преводилац, правни заступник и могућност улагања делотворног правног лека који има суспензивно дејство, што представља кршење члана 13. у вези са чланом 3. Европске конвенције. У прилогу захтева је наведено да је подносиоци ускраћена медицинска нега, између осталог, и због немогућности комуницирања са полицијским службеницима на језику који разуме. Такође је наведен број телефона на који се подносиоци могла директно контактирати на француском језику.

У службеним белешкама Станице граничне полиције Београд 03/10/2/1 број 28-89/15 и број 28-90/15, обе од 4. маја 2015. године наведено је да је подносиоци 4. маја 2015. године у 15.50 часова затражила азил наводећи као разлоге верску припадност и забринутост за своју безбедност. Истог дана у 16.20 часова подносиоци је омогућен улазак у Републику Србију, након што јој је Станица граничне полиције Београд издала потврду о израженој намери да се тражи азил број 29/15 и након што је упућена да се у року од 72 часа јави у објекат „И.“ – „П.“ у насељу Крњача, Панчевачки пут ..., Београд.

Б. ц. је 5. маја 2015. године повукао захтев за издавање привремене мере поднет Европском суду.

Подносиоци је 29. маја 2015. године поднела захтев за азил Министарству унутрашњих послова – Канцеларија за азил, наводећи разлоге за напуштање земље порекла које је изнела и у уставној жалби.

Закључком Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Канцеларија за азил број 26-3885/15 од 1. јуна 2015. године подносиоци је одобрен боравак на приватној адреси у Београду, у улици Ј. број ..., стан 2, за време трајања поступка утврђивања права на азил у Републици Србији.

Закључком Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Канцеларија за азил број 26-3885/15 од 30. децембра 2015. године, у тачки 1. диспозитива, обустављен је поступак вођен по захтеву подносиоци за азил, док је у тачки 2. диспозитива подносиоци обавезана да, уколико нема други основ за боравак, напусти Републику Србију у року од три дана од дана правноснажности овог закључка. У образложењу закључка је наведено: да је подносиоци захтев за азил поднела 29. маја 2015. године, те да јој је, на основу одредбе члана 39. став 4. раније важећег Закона о азилу, одобрен боравак ван Центра за азил; да је у даљем току поступка, 17. децембра 2015. године, утврђено да подносиоци не борави на адреси коју је као адресу становања навела у захтеву за одобрење боравка ван Центра за азил (на приватној адреси), а да о томе није обавестила Канцеларију за азил, што је разлог за обустављање поступка прописан одредбом члана 34. став 1. тачка 3) поменутог закона;

да је Б. ц, као пуномоћник подносиоце, поднеском од 21. децембра 2015. године обавестио првостепени орган да подносиоца одустаје од поднетог захтева за азил, што је разлог за обустављање поступка прописан одредбом члана 34. став 1. тачка 1) поменутог закона; да су се стога по оба ова законска основа стекли услови да поступак буде обустављен.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, 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 грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (члан 22. став 2.); да свако има право на личну слободу и безбедност, да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (члан 27. став 1.); да се лице које је лишено слободе од стране државног органа одмах, на језику који разуме, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет као и о својим правима и има право да без одлагања о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору (члан 27. став 2.); да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (члан 27. став 3.); да казну која обухвата лишење слободе може изрећи само суд (члан 27. став 4.); да се према лицу лишеном слободе мора поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности (члан 28. став 1.); да је забрањено свако насиље према лицу лишеном слободе (члан 28. став 2.); да је забрањено изнуђивање исказа (члан 28. став 3.); да се лицу лишеном слободе без одлуке суда, одмах саопштава да има право да ништа не изјављује и право да не буде саслушано без присуства браниоца кога само изабере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати (члан 29. став 1.); да лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу (члан 29. став 2.); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2.); да се улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује законом, те да странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених овим уставом (члан 39. став 3.).

Поред тога, одредбама члана 198. Устава је утврђено: да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону (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 (став 2.).

Одредбом члана 5. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) утврђено је да свако има право на слободу и безбедност личности, те да нико не може бити лишен слободе, осим у следећим случајевима и у складу са законом прописаним поступком: а) у случају законитог лишења слободе на основу пресуде надлежног суда; б) у случају законитог хапшења или лишења слободе због неизвршења законите судске одлуке или ради обезбеђења испуњења неке обавезе прописане законом; ц) у случају законитог хапшења или лишења слободе ради привођења лица пред надлежну судску власт због оправдане сумње да је извршило кривично дело, или када се то оправдано сматра потребним како би се предупредило извршење кривичног дела или бекство по његовом извршењу; д) у случају лишења слободе малолетног лица на основу законите одлуке у сврху васпитног надзора или законитог лишења слободе ради његовог привођења надлежној власти; е) у случају законитог лишења слободе да би се спречило ширење заразних болести, као и законитог лишења слободе душевно поремећених лица, алкохоличара или уживалаца дрога или скитница и ф) у случају законитог хапшења или лишења слободе лица да би се спречио његов неовлашћени улазак у земљу, или лица против кога се предузимају мере у циљу изгона или екстрадиције. Одредбама ст. 2, 3, 4 и 5. истог члана Европске конвенције утврђено је: да свако ко је ухапшен мора бити обавештен без одлагања и на језику који разуме о разлозима за његово хапшење и о свакој оптужби против њега; да свако ко је ухапшен или лишен слободе сходно одредбама из става 1. тачка ц) овог члана мора без одлагања бити изведен пред судију или друго службено лице законом одређено да обавља судске функције и мора имати право да му се суди у разумном року или да буде пуштен на слободу до суђења; да пуштање на слободу може бити условљено јемствима да ће се лице појавити на суђењу; да свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито; да свако ко је био ухапшен или лишен слободе у супротности с одредбама овог члана има утуживо право на накнаду.

Одредбом члана 13. Европске конвенције је утврђено да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворни правни лек пред домаћим властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.

Уставни суд указује да су одредбама чл. 5. и 13. Европске конвенције гарантована права чију заштиту пружа и Устав Републике Србије у чл. 27, 28. и 29. односно члану 36. став 2, те се оцена евентуалне повреде или ускраћивања ових права у поступку по уставној жалби врши у односу на наведене одредбе Устава.

Одредбом члана 2. став 2. Протокола 4 уз Европску конвенцију утврђено је да је свако слободан да напусти било коју земљу, укључујући и сопствену.

За одлучивање о овој уставносудској ствари од значаја су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о странцима („Службени гласник РС“, број 97/08), који се примењивао до 2. октобра 2018. године, било је прописано: да се овај закон не примењује на странце који су поднели захтев за добијање азила или којима је у Републици Србији дат азил, ако законом није другачије одређено (члан 2. став 1. тачка 1)); да је улазак у Републику Србију долазак странца на њену територију, који је одобрен од стране надлежног државног органа, преласком преко државне границе, односно граничног прелаза на коме се обавља гранична контрола, да се задржавање странаца у транзитном простору аеродрома не сматра, у смислу овог закона, уласком у Републику Србију (члан 3. тачка 4)); да странац може да улази и борави у Републици Србији, под условима из овог закона, са важећом путном исправом у коју је унета виза или одобрење боравка, уколико законом или међународним уговором није другачије одређено (члан 4.); да је странац дужан, да се приликом уласка и изласка из Републике Србије, подвргне граничној контроли (члан 8. став 1.); да се гранична контрола странаца врши у складу са посебним законом, а обухвата и (...) одбијање уласка под условима из члана 11. овог закона (члан 8. став 2.); да ће се улазак у Републику Србију одбити странцу ако постоји оправдана сумња да боравак неће користити у намеравану сврху (члан 11. став 1. тачка 8)); да се одбијање уласка уписује у путну исправу странца (члан 11. став 2.); да се незаконитим боравком у Републици Србији, сматра, боравак на њеној територији без визе, одобрења боравка или другог законског основа (члан 42. став 1.); да странац који незаконито борави у Републици Србији, мора напустити њену територију одмах или у року који му је одређен (став 2.); да странац не сме бити принудно удаљен на територију где му прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења (члан 47. став 1.); да се одредба става 1. овог члана неће примењивати на странца за кога се основано може сматрати да угрожава безбедност Републике Србије или које је правоснажном пресудом осуђено за тешко кривично дело, због чега представља опасност за јавни поредак (члан 47. став 2.); да независно од одредбе става 2. овог члана странац не сме бити принудно удаљен на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању (члан 47. став 3.); да ће надлежни орган током целог поступка принудног удаљења водити рачуна о специфичној ситуацији странца који спада у категорију лица са посебним потребама, међу којима су и труднице (члан 58. став 1.); да је приликом предузимања службених радњи према странцима из става 1. овог члана, надлежни орган дужан да поступа у складу са прописима којима је уређен положај лица са посебним потребама и међународним уговорима (члан 58. став 2.).

Одредбама Закона о заштити државне границе („Службени гласник РС“, број 97/08), који је био на снази до 2. марта 2018. године, било је прописано: да гранична полиција послове заштите државне границе обавља у складу са

надлежношћу утврђеном овим законом (члан 5. став 1.); да при обављању послова из члана 5. овог закона полицијски службеник граничне полиције (у даљем тексту: полицијски службеник) примењује полицијска овлашћења, као и мере и радње утврђене Законом и то, поред осталог, проверава да ли лице испуњава услове за улазак, односно излазак из Републике Србије и проверава сврху путовања лица (члан 6. тач. 4) и 6)); да је оператор аеродрома, луке, пристаништа или железничке станице на којима се одвија међународни саобраћај дужан да обезбеди услове да се гранична контрола обавља несметано у складу са одредбама Закона (члан 17. став 2.); да је оператор аеродрома из става 2. овог члана дужан да обезбеди простор који омогућава одвајање путника у међународном саобраћају од других путника, као и простор за смештај странаца који не испуњавају услове за улазак у земљу у складу са посебним законом (члан 17. став 3.); да је лице које прелази или је већ прешло државну границу дужно да приликом граничне контроле стави на увид полицијском службенику прописану исправу за прелазак државне границе и омогући несметану контролу, да лице не сме напустити подручје граничног прелаза док се не обави гранична контрола (члан 26. став 1.); да је лице из става 1. овог члана дужно да полицијском службенику пружи сва потребна обавештења у вези са прелажењем државне границе која он од њега тражи и поступи по његовим упозорењима и наређењима (члан 26. став 2.); да се лица која не испуњавају услове за улазак на територију Републике Србије враћају на полазну дестинацију о трошку авиопревозника из става 1. овог члана (члан 46. став 2.); да је гранична полиција дужна да води евиденције о лицима којима није дозвољен прелазак државне границе (члан 62. став 1. тачка 2)).

Одредбама Закона о азилу („Службени гласник РС“, број 109/07), који се примењивао до 2. јуна 2018. године, било је прописано: да странац који је изразио намеру да тражи азил у Републици Србији има право да буде информисан о својим правима и обавезама током целог поступка азила (члан 10. став 1.); да лице које тражи азил може да користи бесплатну правну помоћ и заступање од стране УНХЦР и невладиних организација чији су циљеви и деловање усмерени на пружање правне помоћи избеглицама (члан 10. став 2.) да приликом граничне контроле на уласку у Републику Србију, или унутар њене територије, странац може усменим или писменим путем да изрази намеру да тражи азил пред овлашћеним полицијским службеником Министарства унутрашњих послова (члан 22. став 1.); да ће се странац који је изразио намеру да тражи азил евидентирати и упутити у Канцеларију за азил, односно у Центар за азил, да је странац дужан да се јави у року од 72 сата овлашћеном службенику Канцеларије за азил, односно Центра за азил (члан 22. став 2.); да ће се поступак за давање азила обуставити по службеној дужности ако лице које тражи азил одустане од захтева за азил или без оправданог разлога, не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка у року од три дана од настале промене, или на други начин спречава уручење позива или других писмена (члан 34. став 1. тач. 1) и 3)); да кад лице које тражи азил поседује сопствена финансијска средства или су

му средства обезбеђена на други начин, обавезан је да учествује у сношењу трошкова смештаја у Центру за азил, а на његов захтев, ако не постоје разлози за ограничење кретања из члана 51. овог закона, Канцеларија за азил ће му одобрити боравак ван Центра за азил (члан 39. став 4.); да је лице које тражи азил обавезно да о свакој промени адресе писменим путем обавести Канцеларију за азил, у року од три дана од промене адресе (члан 47. став 1. тачка 1)); да се одазива на позиве и сарађује са Канцеларијом за азил и другим надлежним органима у свим фазама поступка азила (тачка 4)); да остане на територији Републике Србије до окончања поступка за добијање азила (тачка 7)); да се потврда за лице које је изразило намеру да тражи азил издаје на прописаном обрасцу који не може да служи као идентификациони документ (члан 59. став 1.).

Сагласно одредби члана 2. став 1. тачка 23) Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) израз „лишење слободе“ има следеће значење: хапшење, задржавање, забрана напуштања стана, притвор и боравак у установи који се, у складу са овим закоником, урачунава у притвор.

5. Одредбом члана 2а став 1. Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 16/05 и 2/06 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 7/11) одређено је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре. У институцији Заштитника грађана формирана је посебна организациона јединица Секретаријат Националног механизма за превенцију тортуре, која обавља стручне послове, чији је мандат одређен чланом 4. Опционог протокола за превенцију тортуре.

У извештају Заштитника грађана – Национални механизам за превенцију тортуре о посети аеродрому „Н.“ број 71-59/15 од 3. јула 2015. године је наведено: да је посета обављена 29. јуна 2015. године; да је посету обавио Заштитник грађана у сарадњи са удружењем Б. ц, овде пуномоћником подносиоце уставне жалбе; да је извршен обилазак просторија за задржавање лица по основу Закона о полицији и Законика о кривичном поступку у оквиру Станице граничне полиције Београд и просторије аеродрома у којој се смештају странци који не испуњавају услове за улазак у Републику Србију и нису тражили азил.

У тачки 2. извештаја под називом „Контрола путника и провера идентитета“ је наведено: да је од почетка 2015. до 27. јуна исте године било 561 странац, од тога 133 жене, који су преко овог аеродрома покушали да дођу до земаља Европске уније или да уђу у Републику Србију, а да при томе нису испуњавали услове за улазак; да поступак контроле путника спроводе полицијски службеници Станице граничне полиције Београд и Одсека за сузбијање прекограничног криминала, илегалних миграција и трговине људима ове станице; да се поступак спроводи на тај начин што полицијски службеници врше увид у путне исправе – пасоше путника; да се процена да ли су одређена лица нерегуларни мигранти врши на основу спољних

обележја, као и увидом у пасоше; да се у поступку утврђивања идентитета врши претрес пртљага и претрес личних ствари путника, укључујући увид у податке у мобилним телефонима.

У тачки 3. извештаја под називом „Комуникација и поучавање о правима“ је наведено: да се комуникација са странцима обавља усменим путем искључиво на енглеском језику; да се странци упознају са могућношћу да траже азил; да уколико лице не разуме енглески језик, а дошао је у групи, онда се као преводац ангажује лице из групе које говори енглески језик и језик странца о коме се прикупљају подаци; да Станица граничне полиције на аеродрому нема финансијских могућности за ангажовање преводаца.

У тачки 4. извештаја под називом „Поступање према странцу који не испуњава услове за улазак на територију Републике Србије“ је наведено: да су странци који не испуњавају услове за улазак у Републику Србију дужни да се врате у државу из које су допутовали, односно да отпутују у неку другу државу за коју испуњавају услове за улазак; да су путници из „ризичних земаља“ у већини случајева обавезни да приликом куповине авио карте купе и повратну карту; да ако путник има важећу путну исправу и испуњава услове за улазак у неку другу државу, омогућује му се да купи карту до те државе и да не буде враћен у земљу полазне дестинације; да се странци који не испуњавају услове за улазак, до поласка авиона који ће их вратити у земљу из које су дошли или којим ће наставити путовање у земљу за коју испуњавају услове за улазак, смештају у посебну просторију аеродрома (описано детаљније у тачки 8. Извештаја); да лица у просторији бораве у просеку два до три дана, али има случајева да ту бораве и до седам дана; да лица код себе имају личне ствари (мобилни телефон, лични пртљак и сл.); да су им обезбеђена три obroka дневно о трошку авиопревозника којим су допутовали у Србију, као и основна средства за личну хигијену; да је странцима који бораве у просторији у великој мери ограничена слобода кретања; да просторију могу напустити само уз пратњу службеника полиције, с тим да немају могућност да разумно време проводе на свежем ваздуху, чак и у случају дужег боравка у просторији; да према наводима полицијских службеника, жене и деца остварују већу слободу кретања, јер им је дозвољено да већи део дана проведу ван ове просторије; да лица која су привремено смештена у просторији могу да користе телефон који се налази у просторији; да уколико на захтев лица дође представник амбасаде државе порекла да посети лице, омогућава се обављање разговора у некој од службених просторија; да се лекарски преглед врши у случају да лице затражи лекарску помоћ и здравствене услуге пружа медицинска служба аеродрома; да службеници обезбеђења аеродрома и полицијски службеници не воде евиденцију о лицима која су смештена у просторији. С тим у вези, Заштитник грађана – Национални механизам за превенцију тортуре је упутио препоруку да би Станица граничне полиције Београд на аеродрому и аеродром требало да предузму мере како би се успоставиле и водиле евиденције о лицима која се смештају у просторију аеродрома, као

и о свим битним догађајима, односно чињеницама релевантним за њихов боравак у просторији.

У тачки 5. извештаја под називом „Поступање према странцу који је изјавио намеру за тражење азила“ је наведено: да странцима који не испуњавају услове за улазак, а затраже азил, Станица граничне полиције на аеродрому издаје потврде о израженој намери за тражење азила; да према речима полицијских службеника, уколико странац у разговору са њима изјави да страхује за своју безбедност и живот уколико буде враћен у државу полазне дестинације, и ако постоје оправдани разлози за тај страх, не враћа се у земљу из које је дошао и издаје ме се потврда о израженој намери за азил; да је закључно са даном посете у 2015. години издато 49 ових потврда, од тога две за држављане Туниса; да се такво лице упућује да оде у један од центара за азил.

У тачки 8. извештаја под називом „Просторија аеродрома за смештај странаца који не испуњавају услове за улазак“ је наведено: да се просторија аеродрома, која служи за смештај странаца који не испуњавају услове за улазак, налази на крају аеродромског терминала; да је просторија површине око 80 м<sup>2</sup> и опремљена је са око 25 фотеља и неколико ћебади, али не постоје одговарајући услови за спавање (адекватан лежај или душек); да просторија има адекватан доток природног и вештачког осветљења; да је вентилација лоша; да се на крају просторије налази купатило, које је у коректном стању, а хигијена је задовољавајућа; да је вода за пиће лицима доступна преко аутомата за воду који се налазе у просторији; да не постоји простор за боравак лица на отвореном. С тим у вези је утврђено да просторија није примерена вишедневном боравку лица и да не постоји могућност боравка лица на свежем ваздуху, те је препоручено да аеродром обезбеди адекватну просторију за смештај странаца који не испуњавају услове за улазак, у складу са важећим стандардима, као и одговарајући простор за физичку рекреацију на отвореном. На слици која се налази уз поменуту тачку извештаја види се да су фотеље спојене као софе на којима се може лежати.

У извештају Заштитника грађана – Национални механизам за превенцију тортуре о посети Станици граничне полиције Београд на аеродрому „Н.“ број 281-83/18 од 25. октобра 2018. године, поред осталог, је наведено да се странцима којима је одбијен улазак уручује „Одлука о одбијању уласка у Републику Србију“ израђена на двојезичном обрасцу (српско-енглески), у складу са подзаконским актом уз нови Закон о странцима (чија је примена почела 3. октобра 2018. године), те се на овај начин странци писаним путем на енглеском језику могу упознати са разлогом одбијања уласка у Србију или немогућношћу наставка даљег путовања.

У тачки 4. извештаја Заштитника грађана – Национални механизам за превенцију тортуре о посети аеродрому „Н.“ број 415-4/20 од 25. фебруара 2020. године је наведено да се просторија за смештај странаца који не испуњавају услове за улазак надзире током 24 часа из друге просторије из које је омогућен увид у просторију у којој се налазе задржана лица, а надзор врше припадници граничне полиције и службе обезбеђења аеродрома.



У тачки 40. извештаја Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања Савета Европе (СРТ), чија делегација је у периоду од 26. маја до 6. јуна 2015. године била у посети Републици Србији, између осталог и у транзитној зони аеродрома „Н.“ у Београду, је наведено: да је делегација обавештена да су странци којима је одбијен улазак у земљу, сагласно члану 46. став 2. тада важећег Закона о заштити државне границе, задржани у транзитној зони аеродрома „Н.“ у периоду од неколико часова до неколико дана (до пет дана); да је гранична полиција обавестила делегацију да лица задржана у транзитној зони нису систематски обавештена на језику који разумеју о њиховој правној ситуацији и правима; да су изложени плакати на енглеском језику са подацима о пружаоцима бесплатне правне помоћи које странци могу контактирати телефоном; да је странцима обезбеђена храна; да они немају могућност изласка на свеж ваздух и да у зони нема услова за пружање медицинске неге.

У тачки 14. Завршних напомена на други периодични извештај Србије које је 12. маја 2015. године усвојио Комитет против мучења Организације Уједињених нација (САТ) наведено је да се тражиоцима азила задржаним на аеродрому „Н.“ не доставља одлука о задржавању или протеривању коју могу да оспоре.

У тачки 51. извештаја Специјалног известиоца за мучење и друге свирепе, нехумане и понижавајуће казне и поступке Организације Уједињених нација, који је посетио Републику Србију од 13. до 24. новембра 2017. године, између осталог и транзитну зону аеродрома „Н.“ у Београду, а који је приложен уз допуну уставне жалбе, наведено је да су одбијање уласка и одлуке о удаљењу засноване на личној процени службеника граничне полиције, те ако нису предмет независне судске контроле, носе велики ризик од произвољности и могу довести до протеривања уз повреду људских права и нарочито забране мучења и нечовечног поступања.

6. Уставни суд је на овом месту изложио разлоге којима се Европски суд за људска права (у даљем тексту: Европски суд) руководи приликом оцене да ли се задржавање подносилаца представки у транзитним зонама међународних аеродрома сматра лишењем слободе. При томе су начелни ставови и оцене Европског суда заузети поводом тих предмета, а који представљају устаљену праксу тог суда приликом испитивања повреде права на слободу и безбедност, изнети на одговарајућим местима у даљем образложењу ове одлуке.

У предмету *Атиинг Ђројив Француске*, број представке 19776/92, пресуда од 25. јуна 1996. године, четворица подносилаца представке, држављани Сомалије, су 20 дана били задржани у хотелу који је представљао део транзитне зоне аеродрома „О.“ у Паризу, и то од 9. марта 1992. године, када им је одбијен улазак у Француску због фалсификованих путних исправа, до 29. марта 1992. године, када је министар унутрашњих послова одбио њихов захтев за пријем по основу права на азил и када су послати за Сирију која је прихватила да их прими. Европски суд је констатовао да су подносиоци, који су се позивали на статус избеглица, у највећем делу тог периода били

препуштени сами себи, под строгим и сталним надзором полиције, да нису уживали било какву правну и социјалну помоћ, све до 24. марта 1992. године када су уз помоћ хуманитарне организације успоставили контакт са адвокатом, те су се 26. марта 1992. године обратили надлежном француском суду, који је одлуком о привременој мери од 31. марта 1992. године констатовао да су подносиоци незаконито притворени, квалификујући њихово задржавање као „произвољно лишење слободе“, и наредио да се пуне слободу. Дакле, пре 26. марта 1992. године, трајање и неопходност њиховог задржавања нису били предмет судске контроле, а одлука суда о пуштању на слободу је донета након што су подносиоци напустили транзитну зону (ст. 7. до 11. и 45.). Европски суд је нашао да ни један француски пропис који је био на снази у то време није имао довољан квалитет „закона“ у смислу судске праксе Европског суда, односно није пружао одговарајућу заштиту и неопходну правну сигурност лицима задржаним у транзитној зони аеродрома, којима би спречио арбитрерне повреде права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода од стране јавних власти. Пре свега, прописи нису омогућавали суду да испита услове боравка странаца, нити да наложи органима управе да ограниче трајање задржавања, нити су предвиђали правну, хуманитарну и социјалну помоћ тим лицима (став 53.).

У предмету *Shamsa и рођив Пољске*, представке бр. 45355/99 и 45357/99, пресуда од 27. новембра 2003. године, двојица подносилаца представки, либијски држављани, су ухапшени у Варшави 27. маја 1997. године јер приликом контроле нису имали важеће личне исправе и дозволе за боравак. Наредног дана је донета одлука о њиховом протеривању у року од 90 дана и истог дана су одведени у депортациони притвор. Последњи дан рока за извршење налога за протеривање и за њихово држање у притвору био је 24. август 1997. године. Власти су почев од 24. августа до 4. септембра 1997. године три пута покушале да изврше налог за протеривање удаљењем подносилаца авионом за Либију, први пут преко Прага, други пут преко Каира и трећи пут преко Туниса, али су се подносиоци сваки пут враћали у Варшаву. Европски суд је испитивао задржавање подносилаца у транзитној зони аеродрома које је трајало у периоду од 25. августа до 3. октобра 1997. године, са прекидима од 28. августа до 1. септембра, када је покушано удаљење у Каиро, и од 4. до 11. септембра, када је покушано удаљење у Тунис. Имајући у виду да подносиоци, под сталним надзором граничне полиције, нису могли слободно да се крећу и да су морали да буду доступни пољским властима, Европски суд је закључио да се њихово задржавање у транзитној зони, с обзиром на претрпљена ограничења, у суштини разматра као лишење слободе (став 47.). При томе нису прихваћене тврдње пољске владе да су подносиоци одговорни за трајање притвора тиме што су спречавали сваки покушај власти да их протера, као и да су приликом два покушаја протеривања путовали без пратње и да су у сваком тренутку могли да напусте зону (ст. 37. и 38.). Полазећи од тога да према пољском праву налог за протеривање мора бити извршен у року од 90 дана, те ако се то не догоди,

лице мора бити пуштено на слободу, а имајући у виду да су подносиоци држани у транзитној зони аеродрома и после 25. августа 1997. године, када је требало да буду пуштени на слободу, Европски суд је закључио да су власти без икаквог правног основа наставиле да извршавају налог за протеривање и пошто је истекао законски рок, а то су чиниле све до 3. октобра 1997. године, када је полиција одвела подносиоце на преглед у болницу и тамо их оставила. С тим у вези, Европски суд је истакао да није донета никаква одлука домаћих власти која би тачно одредила основ по коме подносиоци треба да буду задржани у транзитној зони, рок и услове тог задржавања. Европски суд је стао на становиште да притвор који траје више дана и који није одредио суд, судија или неко друго лице „које има овлашћење да врши судску власт“ не може бити сматран „законитим“ у смислу члана 5. став 1. Европске конвенције. Иако овај захтев није изричито наведен у члану 5. став 1. Европске конвенције, он се може извести из целине члана 5. исте конвенције, пре свега из става 1. тачка ц) („ради привођења лица пред надлежну судску власт“) и става 3. („мора без одлагања бити изведен пред судију или друго службено лице законом одређено да обавља судске функције“). Поред тога, гаранција *habeas corpus* коју садржи члан 5. став 4. Европске конвенције управо се ослања на идеју да притвор који траје дуже од периода предвиђеног у ставу 3. захтева интервенцију „суда“ као заштите од произвољности (ст. 53, 55. и 59.).

У предмету *Mogoş ȋroşiv Румуније*, број представке 20420/02, одлука од 6. маја 2004. године, подносиоци, брачни пар са троје деце, без држављанства, румунског порекла, депортовани су из Немачке у Румунију 7. марта 2002. године, од када су се налазили у транзитној зони аеродрома у Букурешту. Нису били тражиоци азила. Имали су документ који им је омогућавао да уђу у Румунију, али су одбили да напусте транзитну зону, захтевајући да буду враћени у Немачку. Главна разлика у односу на предмете *Атишг ȋрошив Француске* и *Shamsa ȋрошив Пољске* је у томе што су подносиоци у овом предмету могли да напусте транзитну зону и да прекину ситуацију у којој су се налазили. Европски суд је узео у обзир чврст став подносилаца у погледу ове могућности: они одбијају да уђу у Румунију и да имају правне односе са том државом. При томе, власти нису ни ухапсиле ни притвориле подносиоце, нити је донета било каква одлука у том смислу. Водећи рачуна о могућности подносилаца да напусте транзитну зону у сваком тренутку и њиховом одбијању да то учине, Суд сматра да се тако створена ситуација не може ставити на терет држави, те је притужба подносилаца *ratione personae* неспојива са чланом 5. став 1. Европске конвенције.

У предмету *Mahdid u Haddar ȋрошив Аустрије*, број представке 74762/01, одлука од 8. децембра 2005. године, четворо подносилаца, алжирских држављана, су 3. новембра 1996. године стигли на међународни аеродром у Бечу летом из Туниса. Следећег дана су тражили азил и одбијен им је улазак у земљу, а 7. новембра су одбачени њихови захтеви за азил на шта су се жалили. Био им је понуђен смештај у посебној транзитној зони у близини аеродрома, опремљеној лежајевима са обезбеђеним оброцима, али су они

то одбили и остали су у обичној транзитној зони. По одбацивању захтева за азил, уништили су своје пасоше како би спречили удаљење. Удаљење подносилаца предвиђено за 10. и 17. новембар је одложено јер власти нису могле да их пронађу у транзитној зони, а 14. новембра су одбили да се укрцају у авион. Подносиоци су били под надзором полиције само током 21. новембра 1996. године, и то од ујутро када су стављени под надзор да би се спровело њихово удаљење у Тунис предвиђено истог дана увече, до 14 часова, када је престао надзор полиције због одлагања удаљења јер су власти Туниса обавестиле надлежне органе да не би могле да прихвате подносиоце без пасоша. Подносиоцима је 13. децембра 1996. године дозвољено да уђу у Аустрију из хуманитарних разлога, а поступци поводом њихових захтева за азил су настављени. Европски суд је закључио да се овај предмет суштински разликује од предмета *Атиур њројив Француске* у коме су подносиоци 20 дана били задржани у транзитној зони пре одбацивања њихових захтева за азил, под строгим надзором полиције и током већег дела боравка без правне и социјалне помоћи. Наиме, у овом предмету власти су у року од три дана испитале и одбациле захтеве за азил подносилаца, што није био случај у предмету *Атиур*; подносиоци су и поред тога одлучили да остану у транзитној зони и још увек су поседовали пасоше и туристичке визе за Словенију, које су касније уништили; подносиоци су, за разлику од подносилаца у предмету *Атиур*, након што им је одбијен улазак и након што су одбили предлог да буду смештени у посебно опремљеној транзитној зони, били препуштени самима себи; нису били под надзором полиције, осим 21. новембра неколико часова; могли су да воде свакодневни живот, да ступају у контакте са трећицима без интервенције или надзора власти; од почетка боравка у транзитној зони су били у контакту са хуманитарном организацијом која им је пружала правну помоћ; штавише, власти два пута нису успеле да их удаље у Тунис јер нису znale где се подносиоци налазе. Суд стога није прихватио тврдњу подносилаца да је њихова ситуација практично била упоредива или изједначена са ситуацијом лица која се налазе у притвору, те се не може рећи да су подносиоци били лишени слободе у смислу члана 5. став 1. Европске конвенције.

У предмету *Riad u Ildiab њројив Белгије*, представке бр. 29787/03 и 29810/03, пресуда од 24. јануара 2008. године, подносиоци представки, палестински држављани, су стигли на аеродром у Бриселу 27. односно 24. децембра 2002. године. Истог дана када су стигли одбијен им је улазак у Белгију јер нису имали потребне визе, поднели су захтеве за азил о чему су им издате потврде и донете су одлуке о њиховом задржавању на основу којих су смештени у транзитни центар „127“ у оквиру аеродрома (није исто што и транзитна зона у коју ће касније бити смештени 30. јануара и 3. фебруара 2003. године). Захтеви за азил су одбијени. После неуспешног покушаја бекства из транзитног центра „127“ у ноћи између 21. и 22. јануара 2003. године, смештени су у затворени центар за илегалне мигранте у Брижу. Надлежни првостепени суд је одлукама од 20. јануара 2003. године наредио да се подносиоци пусте на слободу из транзитног центра у који су били смештени на

основу одлука надлежног органа, што је потврдио другостепени суд одлуком од 30. јануара 2003. године за првог подносиоца и одлуком од 3. фебруара 2003. године за другог подносиоца. Стога су први подносилац 30. јануара 2003. године, у 18.45 часова, а други 3. фебруара 2003. године, у 18.30 часова, пребачени у транзитну зону аеродрома, где су остали до 15. фебруара 2003. године, пре подне, када су је напустили, пошто је надлежни суд 14. фебруара 2003. године наредио да се пуне на слободу из транзитне зоне. Приликом уласка у транзитну зону, подносиоци су обавештени о пуштању на слободу на основу одлука од 20. јануара 2003. године, дати су им њихови пртџази и личне ствари, осим пасоша, и дозвољено им је да обаве један телефонски разговор са лицем по свом избору, те су контактирали адвоката. Током задржавања је три пута покушано удаљење првог подносиоца и једанпут другог подносиоца, али без успеха јер су одбили да се укрцају у авион (ст. 7. до 40.). Европски суд је оценио да се задржавање подносилаца у трајању од 14 односно 11 дана у транзитној зони аеродрома, које је уследило један месец по њиховом доласку у земљу и након одлука којима је наређено пуштање на слободу, практично изједначава са лишењем слободе (став 68.). Европски суд је потом оценио да је одлука о смештању подносилаца у транзитну зону очигледно супротна другостепеним одлукама од 30. јануара и 3. фебруара 2003. године, којима су потврђене првостепене одлуке од 20. јануара 2003. године којима је наређено пуштање подносилаца на слободу, и да је Канцеларија за странце тиме свесно прекорачила своја овлашћења (став 76.). Суд је такође приметио да Влада није објаснила на ком правном основу је било засновано пребацавање и задржавање подносилаца у транзитној зони. Суд сматра да је „притварање“ појединца у таквој зони на неодређено и непредвидиво време, које се не заснива на конкретној законској одредби или на судској одлуци, и где су ограничене могућности судске контроле, с обзиром на тешкоће остваривања контаката који би омогућили конкретну правну помоћ, само по себи, супротно начелу правне сигурности, које је својствено Европској конвенцији и које представља један од основних елемената правне државе (став 78.).

У предмету *Nolan и К. Ђрошив Русије*, број представке 2512/04, пресуда од 12. фебруара 2009. године, први подносилац представке, држављанин САД, је 2. јуна 2002. године, у 23 часа, стигао на аеродром „Ш.“ у Москви. Службеници граничне полиције су спровели детаљан претрес његових личних ствари и спровели га у транзитну зону аеродрома. Подносилац је потом око девет часова био закључан сам у малој соби, у којој су се налазили сто и софа, без телефона, вентилације и прозора. Током задржавања му је саопштено да је његова виза укинута. Дана 3. јуна 2002. године, у 08.30 часова, допуштено му је да уз пратњу оде у тоалет, а пошто му је у 10 часова саопштено да се одбија његов улазак у Русију, без навођења било каквих разлога, подносилац је купио карту за Естонију и укрцао се на лет у 11.30 часова, све време под пратњом граничне полиције (ст. 20. до 26.). Европски суд је истакао да чињеница да у односу на подносиоца није био спроведен поступак одређивања административног или кривичног притвора, није

била релевантна за оцену да ли је постојало *de facto* лишење или ограничење његове слободе. Исти суд је узео у обзир следеће околности: да подносилац није могао сам да напусти собу у којој је био смештен, јер је споља била закључана; да иако му је следећег јутра допуштено да користи тоалет и бар, то је могао да учини само под сталним надзором службеника граничне полиције; да је његов одлазак из транзитне зоне био могућ једино следећег дана, када је купио авионску карту за Естонију, до када је био притворен; да је „Упутствима за проверу докумената лица која прелазе границу Руске Федерације“ било предвиђено да се лица, која се налазе у ситуацији као и први подносилац представке, одводе у изоловане просторије и држе под надзором, до напуштања руске територије. Стога је Европски суд нашао да се услови под којима је подносилац једну ноћ провео у транзитној зони аеродрома практично, у погледу претрпљених ограничења, изједначавају са лишењем слободе (став 96.). Испитујући да ли је лишење слободе подносиоца било у складу са чланом 5. став 1. Европске конвенције, Европски суд је истакао да израз „у складу са законом прописаним поступком“ не упућује само на домаћи закон, већ и на „квалитет закона“, који мора бити у довољној мери доступан, прецизан и предвидив у примени, како би се избегла опасност од произвољности. При томе је Влада тврдила да подносилац није био притворен у смислу руског права и није се позвала ни на једну одредбу домаћег права која је регулисала лишење слободе подносиоца. „Упутства за проверу докумената лица која прелазе границу Руске Федерације“ никада нису била јавно објављена и доступна и зато не испуњавају захтеве предвидивости и доступности како би задовољили критеријум „квалитета закона“. Стога је домаћи правни систем пропустио да заштити подносиоца од произвољног лишења слободе и не може се сматрати да је његово притварање „прописано законом“ у смислу члана 5. став 1. Европске конвенције (ст. 98. и 99.).

У предмету *Gahramanov ирошив Азербејџана*, број представке 26291/06, одлука од 15. октобра 2013. године, подносилац представке, азербејџански држављанин, је 18. јула 2006. године, у 08.30 часова, стигао на аеродром „Х.“ у Бакуу, одакле је у 11 часова требало да лети за Дубаји. Задржан је због тога што је у бази података уз његово име стајала напомена да треба да буде задржан. По наводима подносиоца, задржавање је трајало четири часа, а по наводима азербејџанских власти два часа, ради претреса његовог пртљага и неопходних административних провера. Током задржавања није смео да напусти просторију, нити да сретне било кога. Након што су надлежни органи утврдили да је напомена која је стајала уз његово име последица административне грешке, подносиоцу је омогућено да напусти аеродром и надокнађена му је цена карте пропуштеног лета. Европски суд је нашао да се може сматрати да су путници који су одабрали авион као превозно средство пристали на то да буду подвргнути безбедносним проверама. У том смислу, безбедносне провере могу да обухвате проверу идентитета, претрес пртљага или чекање да се спроведу допунске провере како би се знало да ли представљају опасност по безбедност лета. Трајање задржавања путника на аеродрому од стране граничне полиције у циљу провере његове

ситуације које није прекорачило време које је неопходно потребно да би се испитале потребне формалности, не може се разматрати са становишта члана 5. Европске конвенције (ст. 40. и 41.). Европски суд је закључио да подносилац није био принуђен да остане у просторији у којој је задржан, дуже од времена које је било неопходно потребно да би се извршиле провере, а био је овлашћен да напусти аеродром чим су власти откриле грешку у бази података. За разлику од предмета *Nolan и К. йроийив Русије* у коме је подносилац провео једну ноћ у соби у транзитној зони аеродрома, након што му гранична полиција није допустила да уђе у Русију, због чега је утврђено да је незаконито лишен слободе, подносилац у предмету *Gahrmanov йроийив Азербејџана* је био слободан да напусти аеродром одмах пошто је његова ситуација разјашњена (став 45.).

У предмету *З.А. и остали йроийив Русије*, представке бр. 61411/15, 61420/15, 61427/15 и 3028/16, пресуда Великог већа од 21. новембра 2019. године, четворо подносилаца представки, држављани Ирака, Палестине, Сирије и Сомалије, су задржани непрекидно *од йеџ до 22 месеца у йранзитийној зони аеродрома „Ш.“* у Москви. Гранична полиција им није дозволила да пређу пасошку контролу и одузела им је пасоше. Подносилац *З.А.* је задржан у транзитној зони од 27. јула 2015. године, захтев за добијање статуса избеглице у Русији је поднео 29. јула 2015. године, а транзитну зону је напустио 17. марта 2016. године, након што му је Високи комесаријат за избеглице признао статус лица коме је потребна међународна заштита и обезбедио настањивање у Данској. Подносилац *М.В.* је задржан у транзитној зони од 23. августа 2015. године, захтев за добијање статуса избеглице у Русији је поднео 13. септембра 2015. године, а транзитну зону је напустио 13. фебруара 2016. године, након што је пристао да оде авионом у Египат. Подносилац *А.М.* је задржан у транзитној зони од 10. априла 2015. године, захтев за добијање статуса избеглице у Русији је поднео 10. или 11. априла 2015. године, а транзитну зону је напустио 9. марта 2017. године, пошто му је на захтев Високог комесаријата за избеглице издата авионска карта за Сомалију као земљу порекла. Подносилац *Yasien* је задржан у транзитној зони од 9. септембра 2015. године, захтев за привремени азил је поднео 19. септембра 2015. године, а транзитну зону је напустио 11. маја 2016. године, након што му је Високи комесаријат за избеглице признао статус лица коме је потребна међународна заштита и обезбедио настањивање у Шведској. Европски суд је истакао да овај предмет нема пуно везе са правом на азил и чињеницом да подносиоцима није одобрен азил у Русији него са чињеницом да су они без правног основа предуго задржани у транзитној зони аеродрома где им није пружена могућност да задовоље основне животне потребе (ст. 126. и 127.). Руским законодавством уопште није било прописано максимално трајање задржавања странаца у транзитној зони. Било је прописано само да се тражиоцима азила издаје потврда о испитивању захтева за азил и да се смештају у привремени центар за пријем током трајања поступка по том захтеву. Међутим, држава ни то није учинила, него је препустила подносиоце самима себи, без пружања додатних информација

о исходима поступака поводом њихових захтева. Не сматрајући себе на било који начин одговорним за њих, власти су их оставиле у правној празнини, без икакве могућности да оспоре мере које су им ограничавале слободу (став 146.). Подносиоци нису смели да уђу на територију Русије, њихова слобода кретања је била значајно ограничена због саме величине транзитне зоне и надзора граничне полиције (ст. 150. и 151.). Преостало је питање да ли су подносиоци могли да напусте аеродром и оду у било коју другу земљу. У конкретном случају, напуштање транзитне зоне аеродрома захтевало је планирање, контактирање авиопревозника, куповину карте и зависно од одредишта, евентуално подношење захтева за визу, што очигледно није било могуће за подносиоце захтева, те они нису имали стварну могућност одласка из транзитне зоне (ст. 152. и 154.). Стога је Европски суд закључио да су подносиоци били лишени слободе у смислу члана 5. Европске конвенције (став 156.). Такво лишење слободе, као и свако друго, мора бити у складу са законом и не сме бити произвољно. Овај захтев је испуњен ако домаће законодавство прописује који орган је надлежан да одреди задржавање (притвор) у транзитној зони, у ком облику одлука мора бити донета, на ком правном основу мора бити заснована и с којим ограничењима, максимално трајања задржавања и постојање судске заштите, како то захтева члан 5. став 4. Европске конвенције (ст. 161. и 162.). Руским законодавством није била прописана могућност лишења слободе на начин како је то учињено подносиоцима представке. Сама та чињеница би била довољна да се утврди повреда члана 5. став 1. ове конвенције. Ситуација је, међутим, додатно погоршана чињеницом да подносиоци у транзитној зони нису имали информације о поступку по захтеву за азил, приступ правној помоћи је био веома ограничен, поступак по захтеву за азил се знатно одужио и нису добили потврде о испитивању захтева за азил што је било прописано домаћим законом, одређене одлуке руских управних и судских инстанци су са закашњењем саопштене подносиоцима, били су задржани на месту које је очигледно било неприкладно за дуготрајан боравак, те је трајање тог боравка, с обзиром на природу и сврху поступка, било претерано дуго. Стога је сваком подносиоцу повређен члан 5. став 1. Европске конвенције (ст. 164. до 170.).

7. Испитујући постојање Уставом утврђених претпоставки за одлучивање о уставној жалби, а полазећи од одредаба члана 170. Устава и чл. 82. и 84. Закона о Уставном суду, Уставни суд је констатовао да је подносиатељка изјавила уставну жалбу против радње Станице граничне полиције Београд која се састојала у њеном задржавању у транзитном простору аеродрома „Н.“ у Београду, у периоду од 1. маја 2015. године у 19.40 часова до 4. маја 2015. године у „16.40 часова“, што је последица претходног одбијања њеног уласка у Републику Србију. Подносиатељка уставне жалбе тврди да је од почетка задржавања у транзитном простору аеродрома била лице које је изражавало намеру да тражи азил, али да јој је приступ поступку азила омогућен тек 4. маја 2015. године у 15.50 часова када су полицијски службеници утврдили постојање поменуте намере и о томе јој издали потврду на основу које је напустила транзитну зону и ушла у земљу. Наводи да су јој током



задржавања била ускраћена права на правног заступника, на преводиоца, на здравствени преглед и да о задржавању обавести треће лице. Сматра да је наведено задржавање представљало лишење слободе спроведено без законом прописаног поступка у коме би била донета одлука на коју би могла да се жали. С тим у вези, истиче повреде чл. 27. до 29. Устава, којима су зајемчена права на слободу и безбедност, поступање с лицем лишеним слободе и допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда, као и повреду одредбе члана 5. став 1. тачка ф) Европске конвенције, којом је гарантовано да лице може бити лишено слободе да би се спречио његов неовлашћени улазак у земљу само у складу са законом прописаним поступком. То је, како даље истиче, довело до повреде начела судске заштите из члана 22. Устава и права на правно средство из члана 36. став 2. Устава и члана 13. Европске конвенције.

Имајући у виду место на коме је подносиатеља уставне жалбе задржана, Уставни суд је најпре констатовао да се наведени транзитни простор аеродрома физички налази на територији Републике Србије и да је под њеном контролом. Европски суд за људска права такође сматра да је међународни аеродром у правном смислу део територије државе на чијем се тлу налази (горе цитиране пресуда ЕСЉП, *Shamsa йрошив Пољске*, став 45. и пресуда Великог већа ЕСЉП, *Z.A. и остали йрошив Русије*, став 130.). Стога се подносиатеља уставне жалбе у време задржавања у транзитном простору аеродрома налазила под јурисдикцијом Републике Србије.

Уставни суд је потом констатовао да је, према подацима Станице граничне полиције Београд, задржавање подносиатељке трајало од 1. маја 2015. године у 19.40 часова, када јој је одбијен улазак у Републику Србију, до 4. маја 2015. године у 16.20 часова, када јој је омогућен улазак. У току тог периода напустила је транзитни простор уз полицијску пратњу ради лекарског прегледа у медицинској установи од 2. маја у 23.45 часова до 3. маја у 00.50 часова 2015. године, када је враћена у транзитни простор аеродрома. Из тога следи да је била задржана два дана и око 20 часова.

Полазећи од тога да се у уставној жалби превасходно истиче да је подносиатеља била лишена слободе супротно Уставом утврђеним условима, без одлуке надлежног државног органа против које је могла да уложи правни лек и да су јој била ускраћена права која припадају лицима лишеним слободе, Уставни суд је оценио да је неопходно испитати да ли је оспорена радња Станице граничне полиције Београд била у директној вези, пре свега, са истакнутом повредом права на слободу и безбедност из одредбе члана 27. став 1. Устава, односно да ли је наведена одредба Устава примењива у конкретном случају.

Уставни суд констатује да се чланом 27. став 1. Устава сваком лицу гарантује, поред осталог, право на личну слободу. Суд наглашава да је право на слободу једно од основних личних права које јемчи Устав и да се под правом на слободу подразумева физичка слобода појединца и заштита у погледу свих врста лишења слободе. Класичан пример лишења слободе у смислу члана 27. став 1. Устава представља случај када се неко лице налази

у притвору или затвору, односно када се држи у установи затвореног типа. Међутим, појам лишења слободе не треба ограничити само на ове ситуације јер оно може да има и бројне друге облике.

Имајући у виду специфичности конкретног случаја, Уставни суд је узео у обзир праксу Европског суда за људска права који је разматрао примењивост члана 5. Европске конвенције у предметима задржавања странаца у транзитним зонама међународних аеродрома (горе цитиране пресуде Европског суда: *Атииур њројџив Француске*, став 43.; *Shamsa њројџив Пољске*, став 47.; *Riad и Ildiab њројџив Белџије*, став 68.; *Nolan и К. Пројџив Русије*, ст. 93. до 96.) и у прихватним центрима за идентификацију и регистрацију миграната (пресуда *Khlaifia и друџи њројџив Италије*, број представке 16483/12, од 15. децембра 2016. године, ст. 65. до 72.).

Европски суд сматра да је, приликом утврђивања да ли је појединац лишен слободе у смислу члана 5. Европске конвенције, потребно поћи од његове конкретне ситуације и узети у обзир низ критеријума, као што су природа, трајање, ефекти и начин спровођења мере. Између лишења и ограничења слободе постоји само разлика у степену или интензитету, а не и у природи и суштини мере. Наглашава се да државе имају право да надзиру своје границе и предузимају мере против странаца који их незаконито прелазе.

Европски суд је у ставу 43. пресуде *Атииур њројџив Француске* изразио становиште да задржавање странаца у међународној зони представља ограничење слободе, али се то ограничење слободе не може у сваком аспекту поредити са оним ограничењем слободе које постоји у центрима за задржавање странаца у којима чекају протеривање или враћање на границу. Задржавање у транзитној зони је, ако је праћено одговарајућим гаранцијама доступним тим лицима, оправдано потребом држава да спрече незакониту имиграцију, поштујући при томе своје међународне обавезе, посебно оне које проистичу из Женевске конвенције о статусу избеглица из 1951. године и Европске конвенције. Оправдана брига држава да спрече све чешће покушаје заобилажења имиграционих ограничења не сме тражиоце азила лишити заштите коју им пружају поменуте конвенције.

Такво задржавање не сме прекомерно дуго трајати, јер у супротном постоји ризик да се оно што је у почетку представљало ограничење слободе – које је неизбежно у циљу организовања повратка странаца или док се не испита захтев за азил, уколико је поднет – претвори у лишење слободе. С тим у вези треба узети у обзир чињеницу да се мера не примењује на учиниоце кажњивих дела, већ на странце који су, често у страху за свој живот, побегли из своје земље.

Иако одлуку о задржавању доноси управни органи, продужење те мере мора без одлагања да преиспита суд, као традиционални чувар личних слобода. Најважније је да такво задржавање не сме тражиоце азила да лиши права на делотворан приступ поступку за утврђивање избегличког статуса. Наведено становиште Европског суда се примењује и на странца који није тражио азил, а који је задржан у транзитном простору аеродрома јер му је одбијен улазак у земљу.

Европски суд за људска права је у својој новијој пракси утврдио следеће критеријуме на основу којих се прави разлика између ограничења слободе кретања и лишења слободе у контексту задржавања странаца у транзитним зонама међународних аеродрома (пресуда Великог већа, *Z.A. и остали њроштив Русије*, горе цитирана, став 138.) и прихватним центрима за идентификацију и регистрацију миграната (пресуда Великог већа, *Ilias и Ahmed њроштив Мађарске*, број представке 47287/15, од 21. новембра 2019. године, став 217.):

- 1) индивидуална ситуација подносилаца и њихови избори;
- 2) важећи правни режим и његова сврха;
- 3) трајање задржавања посебно у светлу сврхе и процесне заштите коју подносиоци уживају;
- 4) природа и степен стварних ограничења која су наметнута подносиоцима.

7.1. Испитујући први критеријум који се односи на индивидуалну ситуацију подносиоце уставне жалбе и да ли је улазак у транзитни простор аеродрома био резултат њеног избора, Уставни суд је констатовао да је подносиоца добровољно стигла на аеродром „Н.“ у Београду директно из земље порекла, Републике Тунис, без интервенције надлежних органа Републике Србије. Подносиоца претходно нигде није тражила азил, нити је претходно имала било какве везе са Републиком Србијом. Из извештаја Станице граничне полиције Београд 03/10/2/1 број 28-54-05/15 од 1. маја 2015. године не произлази да је подносиоца изразила намеру да тражи азил пре него што јој је одбијен улазак. Приликом првог разговора са полицијским службеником на граничном прелазу на аеродрому, који је обављен на енглеском језику, изјавила је да је у Београд стигла да би се састала са мужем (који је према наводима уставне жалбе у ствари њен ванбрачни партнер са којим је тада чекала дете) и да ће боравити у хотелу.

Уставни суд је констатовао да су Станица граничне полиције Београд и подносиоца уставне жалбе изнели различите тврдње у погледу тренутка када је подносиоца изразила намеру да тражи азил. Станица граничне полиције Београд је према подносиоцима уставне жалбе, од одбијања уласка (1. маја 2015. године у 19.40 часова) до тренутка када је утврђено да је изразила намеру да тражи азил (4. маја 2015. године у 15.50 часова), поступала као према странцу који не испуњава услове за улазак и који није тражио азил, те је стога против своје воље задржана у транзитном простору аеродрома до поласка авиона којим је требало да буде враћена у Тунис, 5. маја 2015. године у 18.55 часова, за који је имала купљену повратну карту. Према тврдњи Станице граничне полиције Београд, подносиоцима је улазак омогућен чим је изразила намеру да тражи азил и пошто јој је о томе издата потврда. Са друге стране, подносиоца је тврдила да је од почетка задржавања у више наврата покушала да објасни полицијским службеницима да јој у случају враћања у Тунис прети опасност од одмазде и прогона из чега је „произлазила разумна сумња да је она избеглица“, али да полицијски службеници нису могли да је разумеју јер није био обезбеђен преводилац за матерњи арапски или француски језик.

Полазећи од изложеног, Уставни суд указује на то да је подносиатељка била задржана као странац коме је одбијен улазак, а не као тражилац азила. Подносиатељка не оспорава да приликом граничне контроле и пре саопштавања одбијања уласка, није изразила намеру за тражење азила, нити је изјавила да страхује за своју безбедност и живот у држави из које је допутовала, што је требало да учини ако је у Србију допутовала са циљем да тражи азил. При томе, њено даље понашање не указује на то да је имала намеру добијања азила, јер је захтев за азил поднела тек 29. маја 2015. године, односно 25 дана по изласку из транзитне зоне, да није обавестила Канцеларију за азил да више не борави на приватној адреси на којој јој је одобрен боравак ван Центра за азил, као и да је поднеском од 21. децембра 2015. године, поднетим преко пуномоћника Београдског центра за људска права, одустала од захтева за азил, што су били разлози за обустављање поступка по захтеву за азил прописани одредбама члана 34. став 1. тач. 1) и 3) тада важећег Закона о азилу. Дакле, подносиатељка као лице које је тражило азил није поступила у складу са обавезама прописаним одредбама члана 47. став 1. тач. 1), 4) и 7) тада важећег Закона о азилу, да о свакој промени адресе писменим путем обавести Канцеларију за азил, у року од три дана од промене адресе, да се одазове на позиве и сарађује са Канцеларијом за азил и другим надлежним органима у свим фазама поступка азила и да остане на територији Републике Србије до окончања поступка за добијање азила. Подносиатељка је у сваком тренутку могла да напусти транзитни простор аеродрома изражавањем намере за тражење азила, што је недвосмислено учинила тек 4. маја 2015. године, у 15.50 часова. Из уставне жалбе и достављене документације не произлази да је подносиатељка пре тога на било који начин изразила намеру да затражи азил у Републици Србији.

У сваком случају, Станица граничне полиције Београд је била овлашћена да спроведе потребне провере и испита да ли подносиатељка испуњавала услове за улазак у Републику Србију, те да на основу тога одбије улазак и с тим у вези одреди њено задржавање у транзитном простору аеродрома.

7.2. Испитујући други критеријум који се односи на правни режим који се примењивао на задржавање странаца у транзитном простору аеродрома и сврху тог задржавања, Уставни суд је пошао од тога да су раније важећим Законом о странцима били прописани разлози и поступак лишења права на слободу страног држављанина док се налази на територији Републике Србије, и то у виду задржавања у просторијама надлежног органа (члан 48.) или одређивања боравка у Прихватилишту за странце Министарства унутрашњих послова под појачаним полицијским надзором (члан 49.) (опширније о томе видети, поред осталих, Одлуку Уставног суда Уж-1189/2015 од 1. априла 2021. године). За разлику од наведених случајева задржавања странаца који су ушли и боравили на територији Републике Србије, задржавање странаца у транзитном простору аеродрома није било посебно регулисано Законом о странцима. Наиме, задржавање странаца у транзитном простору аеродрома се није сматрало, у смислу тог закона, уласком у Републику Србију јер им је улазак претходно одбијен. Имајући у виду да је наведено

задржавање странаца последица претходног одбијања уласка, Уставни суд сматра да је потребно сагледати законске одредбе које су се примењивале на улазак странаца у земљу у време када је подносиоци уставне жалбе одбијен улазак. Одредбом члана 39. став 3. Устава је утврђено да се улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује законом. Услови за улазак, кретање и боравак странаца у Републици Србији, били су регулисани Законом о странцима из 2008. године и подзаконским актима донетим на основу тог закона. Поменути закон је било предвиђено да странац може да улази и борави у Републици Србији, под условима из тог закона, са важећом путном исправом, као и да је дужан, да се приликом уласка у земљу, подвргне граничној контроли која је вршена у складу са раније важећим Законом о заштити државне границе. Припадници граничне полиције су били овлашћени да приликом вршења послова граничне контроле проверавају, поред осталог, да ли лице испуњава услове за улазак и сврху његовог путовања. Лице које прелази државну границу било је дужно да приликом граничне контроле стави на увид полицијском службенику прописану исправу за прелазак државне границе и омогући несметану контролу, при чему није смело да напусти подручје граничног прелаза док се не обави гранична контрола. Странци којима је одбијен улазак, а нису тражили азил, задржавани су у транзитном простору аеродрома до поласка авиона који ће их вратити у земљу из које су дошли или којим ће отићи у неку другу земљу за коју испуњавају услове за улазак. Према одредби члана 46. став 2. раније важећег Закона о заштити државне границе, авиопревозник са којим је страни држављанин допутовао био је дужан да обезбеди повратни лет на полазну дестинацију, док је аеродром био дужан да, сагласно одредби члана 17. став 3. истог закона, обезбеди просторију у транзитној зони до реализације тог лета. Ипак, одредбама члана 47. раније важећег Закона о странцима било је прописано да странац не сме бити принудно удаљен на територију где му прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења, осим ако се основано може сматрати да угрожава безбедност Републике Србије или ако је правоснажном пресудом осуђено за тешко кривично дело, због чега представља опасност за јавни поредак, при чему и у том случају није смео бити принудно удаљен на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању.

Поседна просторија која служи за смештај странаца који не испуњавају услове за улазак у земљу, а нису тражили азил, налази се под сталним надзором Станице граничне полиције Београд и обезбеђења аеродрома, те је странац коме је одбијен улазак може напустити само уз полицијску пратњу. Сврха задржавања странаца у том простору је чекање одласка на одређену дестинацију и спречавање да се бегом угрози обавеза тог одласка.

Уставни суд напомиње да се на странце који су приликом граничне контроле на уласку у Републику Србију пред овлашћеним полицијским службеником Министарства унутрашњих послова изразили намеру да траже

азил примењивао Закон о азилу, а не Закон о странцима. У том случају, странац је био евидентиран, издата му је потврда о израженој намери да тражи азил и упућен је да се у року од 72 часа јави у Канцеларију за азил, односно у центар за азил. На тај начин је странцу који је тражио азил било омогућено да уђе у земљу, без задржавања у транзитном простору аеродрома.

Уставни суд на овом месту указује и на становиште Европског суда за људска права, према којем, право државе да контролише улазак странаца на своју територију обухвата овлашћење да дозволи улазак само уколико су испуњени прописани услови. При томе се не сматра лишењем слободе ситуација у којој лице које је тражило улазак у земљу чекало кратак временски период како би власти испитале да ли му треба дозволити улазак. Тада власти само одлучују о захтеву лица које је тражило улазак у земљу, спроводећи претходно неопходне провере (горе цитирана одлука Европског суда *Gahramanov йройив Азердејана*, те одлука *W йройив Румуније*, број представке 33036/18, од 13. априла 2021. године).

У конкретном случају, подносиатељки уставне жалбе је, након обављеног службеног разговора, одмах усмено саопштено да јој се одбија улазак у Републику Србију због постојања оправдане сумње да боравак неће користити у намеравану сврху, што је разлог прописан одредбом члана 11. став 1. тачка 8) раније важећег Закона о странцима. Подносиатељка је, као странац који не испуњава услове за улазак и која није изразила намеру да тражи азил, била дужна да се врати у државу из које је допутовала и да повратак чека у транзитном простору аеродрома до поласка авиона за који је имала купљену повратну карту или да евентуално оде у неку другу државу за коју испуњава услове за улазак. Међутим, до задржавања уопште не би дошло да је подносиатељка, без одлагања, при првом контакту са граничном полицијом изразила намеру да тражи азил.

7.3. Када је у питању трећи критеријум – трајање задржавања у транзитном простору, посебно у светлу сврхе задржавања и процесне заштите, Уставни суд је констатовао да је гранична полиција планирала да подносиатељку задржи у транзитном простору аеродрома до поласка авиона којим ће бити враћена у земљу из које је дошла, односно непуна четири дана. Међутим, како је пре истека тог периода утврђено да је подносиатељка изразила намеру да тражи азил, због чега јој је омогућен улазак у Републику Србију, задржавање је трајало два дана и око 20 часова, при чему је она у том периоду на око један час напустила транзитни простор уз полицијску пратњу ради здравственог прегледа, након чега је одмах враћена. Наведено трајање задржавања подносиатељке је било у оквиру просечног трајања задржавања странаца у транзитном простору аеродрома, које је према извештају Заштитника грађана – Национални механизам за превенцију тортуре од 2015. године износило од два до три дана.

Уставни суд указује на то да је подносиатељка могла да избегне задржавање или бар да утиче на његово краће трајање тако што би раније изразила намеру за тражење азила. Уместо тога, подносиатељка је, како сама наводи у уставној жалби, полицијским службеницима рекла да је дошла у Републику

Србију како би се срела са ванбрачним партнером. Њено задржавање није било временски неограничено, јер је планирано да траје до поласка лета за Тунис. Задржавање подносиоце је трајало значајно краће у односу на подносиоце представки у претходно поменутих предметима Европског суда *Атиур њроџив Француске*, 20 дана, *Riad и Ildiab њроџив Белџије*, 14, односно 11 дана и *Z.A. и осџали њроџив Русије*, од пет до 22 месеца.

7.4. Што се тиче четвртог критеријума који се односи на природу и степен стварних ограничења, Уставни суд је констатовао да подносиоца уставне жалбе у статусу странца којем је одбијен улазак у земљу и која је током задржавања сматрана лицем које није тражило азил, није била овлашћена да уђе у Републику Србију све док пред полицијом недвосмислено није изразила намеру да тражи азил. Транзитни простор аеродрома се налази под сталним надзором Станице граничне полиције Београд и обезбеђења аеродрома, те је подносиоца могла да га напусти само уз полицијску пратњу. Њена слобода кретања у транзитном простору аеродрома је била ограничена због саме величине просторије у којој је морала да борави и сталног полицијског надзора, али само у мери која је била неопходна да би се обезбедило њено враћање на почетну дестинацију као странца којем је одбијен улазак и који није тражио азил.

Са друге стране, Уставни суд је нашао да је постојала могућност да подносиоца напусти транзитну зону и тиме избегне враћање у државу порекла у којој би по сопственим наводима била изложена ризику од прогона и одмазде, тако што би изразила намеру да тражи азил. Ова могућност није била теоретска, већ стварна, што потврђује чињеница да је подносиоца на тај начин и ушла у Републику Србију. За разлику од предмета *Атиур њроџив Француске* и *Z.A. и осџали њроџив Русије*, где су подносиоци у транзитним зонама аеродрома чекали исход поступака по захтевима за азил и били препуштени самима себи, подносиоца уставне жалбе у транзитној зони ни једног тренутка није чекала исход поступка по захтеву за азил, већ јој је одмах пошто је недвосмислено изразила намеру да тражи азил омогућено да уђе у Републику Србију. При томе је подносиоца изражавањем намере да тражи азил при првом контакту са граничном полицијом могла да избегне не само задржавање у транзитној зони аеродрома, него и одбијање уласка у земљу, јер би се на њу од почетка примењивао Закон о азилу, а не Закон о странцима. Уставни суд није разматрао да ли је подносиоца могла да напусти транзитну зону одласком у неку другу земљу за коју испуњава услове за улазак, имајући у виду да је она, по сопственим наводима, намеравала да уђе у Србију као тражилац азила, што јој се по Закону о азилу морало омогућити независно од тога да ли је испуњавала услове за улазак коју су били прописани Законом о странцима.

Уставни суд је оценио да је неоснована тврдња подносиоце да јој је било ускраћено право на правног заступника тиме што је сарадницима Б. ц. онемогућен улазак у транзитну зону, имајући у виду да је истог дана, 4. маја 2005. године, када је сарадницима Б. ц. по наводима уставне жалбе, одбијен приступ транзитној зони, подносиоца ступила у контакт са њима путем телефона, када је, како даље наводи, од њих добила инструкцију да пред

полицијским службеницима почне отворено да говори реч „азил“, те јој је истог дана издата потврда о намери да тражи азил и напустила је транзитну зону. Дакле, подносиатељка је два и по дана од смештања у транзитну зону остварила право на правну помоћ.

Сагледавајући услове смештаја подносиатељке у транзитној зони аеродрома, Уставни суд није прихватио тврдњу подносиатељке „да је седела и спавала на неудобним металним столицама“, јер из извештаја Заштитника грађана – Национални механизам за превенцију тортуре од 2015. године произлази да је у просторији у којој је задржана било 25 фотеља које су се могле спојити као софе тако да су могле служити као лежај, што се види на слици приказаној у извештају.

Уставни суд је нашао да се овај предмет разликује од предмета *Nolan и К. Ђирошић Русије* у коме је утврђено да је задржавање подносиоца представке, након што му је одбијен улазак у земљу, у трајању од око девет часова (део једне ноћи и следеће јутро) у транзитној зони аеродрома, представљало лишење слободе, јер је био закључан сам у малој соби, без телефона, вентилације и прозора, а тек ујутро му је дозвољено да оде у тоалет, све време под надзором полиције. Наиме, подносиатељка уставне жалбе је боравила у просторији од око 80 м<sup>2</sup>, која је имала посебно купатило, адекватан доток природног и вештачког осветљења, код себе је имала личне ствари (мобилни телефон, лични пртљак и сл.), те је слободно путем телефона већ 2. маја 2015. године контактирала ванбрачног партнера, преко кога је ступила у контакт са Б. ц. ради пружања правне помоћи, није јој био одузет пасош, били су јој обезбеђени оброци и основна средства за личну хигијену, а вода за пиће је била доступна преко аутомата за воду који се налазе у просторији.

Подноситељки није било ускраћено право на здравствени преглед. Уставни суд је из достављене документације Станице граничне полиције Београд утврдио да је подносиатељки била обезбеђена лекарска помоћ у најкраћем року од тренутка када је то затражила, и то најпре од стране дежурног лекара на аеродрому, а потом је одведена у К. Србије, где јој је лекар специјалиста пружио одговарајућу медицинску помоћ, при чему је утврђено да није била у питању ризична трудноћа, да је са плодом све било у реду и да није било потребно да се задржи на болничком лечењу. Подносиатељка није навела да је поново имала здравствене проблеме због којих је тражила лекарску помоћ и по повратку у наведену просторију омогућено јој је да користи прописану терапију. Такође, полицијски службеници са којима је подносиатељка била у контакту су биле жене.

7.5. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио: да је подносиатељки омогућено да напусти транзитну зону и уђе у Републику Србију чим је недвосмислено изразила намеру да тражи азил; да је подносиатељка боравила у транзитној зони непуна три дана, што је просечно трајање задржавања странаца којима је одбијен улазак; да је у сваком тренутку могла да изрази намеру да тражи азил и тиме у потпуности избегне задржавање или бар да утиче на његово краће трајање; да се не могу прихватити као поуздане тврдње подносиатељке да је пре 4. маја 2015. године у 15.50 часова на било



који начин изразила намеру да затражи азил; да је све време имала адекватну здравствену заштиту и смештај примерен краткотрајном боравку; да је два и по дана након задржавања остварила правну помоћ преко невладине организације; да је остваривала контакте са спољним светом путем телефона који јој је био стално доступан; да је њена слобода кретања била ограничена, али је и њено здравствено стање захтевало мировање тако да није имала потребу да напушта просторију у којој је била смештена. Стога је Уставни суд оценио да подносиатељка уставне жалбе није била лишена слободе у смислу одредбе члана 27. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 1. изреке.

8. С обзиром на то да је Уставни суд утврдио да подносиатељка није била лишена слободе, Уставни суд је није посебно разматрао повреде права из члана 27. ст. 2. до 4. Устава, као и чл. 28. и 29. Устава.

9. Испитујући да ли је оспореном радњом Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа граничне полиције – Одељење за границу – Станица граничне полиције Београд подносиатељки уставне жалбе повређено право на правно средство, Уставни суд најпре констатује да се одредбом члана 36. став 2. Устава јемчи право да се изјављивањем жалбе или другог правног средства тражи од надлежног органа или суда да преиспита одлуку којом је одлучено о нечијим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку. При томе, ово уставно право се не исцрпљује у строго формалном смислу само кроз могућност изјављивања правног средства, већ подразумева делотворну правну заштиту, која означава дужност надлежног органа или суда да о изјављеном правном средству одлучи мериторно у случају његове дозвољености, односно дужност да оцени све релевантне наводе правног средства.

Уставни суд је констатовао да су одбијање уласка странца у Републику Србију и његово задржавање у транзитном простору аеродрома у сврху удаљења биле две међусобно повезане радње Министарства унутрашњих послова које су предузимане непосредно на основу одредаба раније важећих Закона о странцима и Закона о заштити државне границе, без доношења појединачног акта Министарства. Одбијање уласка подносиатељке уставне жалбе, које је претходило њеном задржавању у транзитном простору аеродрома, било је засновано на разлогу прописаном одредбом члана 11. став 1. тачка 8) раније важећег Закона о странцима (постојање оправдане сумње да боравак неће користити у намеравању сврху), а спроведено на основу овлашћења полицијских службеника граничне полиције садржаних у члану 6. тач. 4) и 6) раније важећег Закона о заштити државне границе (проверавање да ли лице испуњава услове за улазак и сврхе његовог путовања). Међутим, раније важећим Законом о странцима није било прописано доношење одлуке о одбијању уласка странца на територију Републике Србије, већ само усмено саопштавање и уписивање одбијања уласка у путну исправу странца, које се није могло оспоравати, те подносиатељка уставне жалбе није имала на располагању правно средство којим би побигјала законитост одбијања уласка и са њим повезане оспорене радње задржавања у транзитном простору аеродрома. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена радња задржавања подносиатељке уставне жалбе спроведена

без доношења одлуке о одбијању њеног уласка у Републику Србију, а која би се могла оспорити, иако је била у складу са тада важећим прописима, представља повреду права подносиоце на правно средство из члана 36. став 2. Устава. Будући да, према одредби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о правима лица подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, а да у конкретном случају таква судска заштита подносиоце није обезбеђена, Уставни суд је оценио да је подносиоце уставне жалбе право на правно средство повређено у вези са начелом судске заштите из члана 22. став 1. Устава.

Имајући у виду све наведено Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, усвојио уставну жалбу у односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 2. Устава у вези са начелом из члана 22. став 1. Устава, одлучујући као у тачки 2. изреке.

10. Уставни суд није имао основа да поступи по захтеву уставне жалбе којим се тражи да се, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду, утврди да су незаконито (арбитрерно) лишени слободе сви странци (међу којима се налази и велики број избеглица), који су у време изјављивања уставне жалбе у транзитној зони аеродрома „Н.“ у Београду очекивали принудно удаљење у земље порекла или треће земље. Наиме, одредба члана 87. Закона о Уставном суду се примењује у случају када се оспорени појединачни акт или радња, који су предмет уставне жалбе, односи на више лица ако се налазе у истој правној ситуацији, а у конкретном случају оспорена радња се односи само на подносиоце уставне жалбе.

У вези са захтевом уставне жалбе којим се тражи да се „наложи Влади и Министарству унутрашњих послова да покрену одговарајуће процедуре за измене и допуне „постојећих“ прописа (пре свега тада важећих Закона о странцима и Закона о азилу) како би се у српском правном систему у транзитним зонама аеродрома успоставила одговарајућа процедура лишења слободе и процедура азила“, Уставни суд указује на то да, сагласно члану 170. Устава, није надлежан да поступа по захтеву којим се тражи доношење одређеног прописа. При томе су наведени закони, као што је претходно констатовано, у међувремену престали да важе.

11. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3651/2015 од 30. јуна 2022. године

**Повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак – по захтеву за враћање одузетог земљишта)**

Трајање управног поступка дуже од 30 година, без обзира на све друге критеријуме који утичу на оцену дужине трајања поступка, одговорност је поступајућег органа; утицај значајног доприноса подносиоца уставне

жалбе трајању поступка на висину накнаде нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року

Уставни суд је утврдио да је поступак започет 1992. године, подношењем захтева подносиоца уставне жалбе за враћање земљишта одузетог од његовог правног претходника, те да није правноснажно окончан ни након скоро 30 година, тако да ни један од критеријума који могу утицати на дужину трајања поступка, па ни евентуална сложеност чињеничних и правних питања у овој правној ствари, не могу оправдати наведено трајање поступка. И мада у конкретном случају подносилац уставне жалбе није користио законом прописана правна средства за убрзање поступка, имајући у виду чињеницу неактивности првостепеног органа који ни након скоро 30 година није донео ни једну првостепену одлуку, Уставни суд сматра да је у конкретном случају, код постојања одговорности и органа управе и странке, подносиоцу повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

Суд је усвојио уставну жалбу, наложио надлежним органима да предузму све мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року и подносиоцу досудио накнаду нематеријалне штете у износу који је адекватно правично задовољење у конкретном случају, ценећи све околности од значаја за утврђивање висине ове штете, а посебно дужину трајања предметног поступка и понашање самог подносиоца са дужим периодима неактивности, као и неактивност органа управе.

У вези навода подносиоца да су му у предметном поступку повређена и друга права означена у уставној жалби, Уставни суд је у том делу одбацио уставну жалбу као преурањену, јер предметни поступак није окончан.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Р. М. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Комисијом за враћање одузетог земљишта у општини Косјерић у предмету број 462-10/92 подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 300 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Р. М. из Београда је, 6. децембра 2018. године, преко пуномоћника Р. К, адвоката из Београда, Уставном суду изјавио уставну жалбу због повреде

права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, као и права на имовину из члана 58. Устава, у поступку који се води пред Комисијом за враћање одузетог земљишта у општини Косјерић у предмету број 462-10/92. Подносилац се истовремено позвао на повреду права зајемчених одредбама члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Уставни суд указује да је садржина права гарантованих означеним одредбама Европске конвенције зајемчена и одговарајућим одредбама Устава, због чега Уставни суд постојање њихове повреде испитује у односу на Устав.

У уставној жалби подносилац посебно указује на пропусте надлежног органа управе, анализирајући критеријуме за оцену основаности навода о повреди права на суђење у разумном року, те предлаже да Уставни суд утврди повреду означених права, наложи да се у најкраћем року оконча оспорени поступак и утврди право подносиоца на накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, као и списе предмета Комисије за враћање одузетог земљишта у општини Косјерић број 462-10/92, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе и др. су 1992. године поднели захтев Комисији за враћање одузетог земљишта у општини Косјерић.

У овој правној ствари одржана је усмена расправа 3. јула 1992. године. Наредне усмене расправе су одржане 24. и 25. августа 2005. године.

Подносилац уставне жалбе је поднеском од 24. јула 2012. године предложио да се настави поступак у овој правној ствари.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац, поред осталог, указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе,

водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима; да кад овлашћено службено лице, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозориће их на то (члан 6. ст. 1. и 2.); да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења (члан 14.); да ће се орган који води поступак старати се да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају (члан 15.); да кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок; да у осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1.); да се решење по жалби мора донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 237. став 1.).

Одредбама сада важећег Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18) прописано је: да кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка; да кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка (члан 145. ст. 2. и 3.); да ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак; у том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење; да против новог решења странка има право на жалбу (члан 171. став 3); да се решење којим се одлучује о жалби издаје без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок (члан 174.).

Одредбом члана 24. став 1. Закона о управним споровима (“Службени лист СРЈ”, број 46/96), који је важио до 29. децембра 2009. године, било је прописано: да ако другостепени орган није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена.

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да се управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15.); да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 1.).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је неделотворним поступањем органа управе повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, јер поступак који је започет 1992. године није правноснажно окончан.

Оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да испитује повреду права на суђење у разумном року, Уставни суд констатује да је период у којем се грађанима Републике Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да управни поступак представља јединствену целину, Уставни суд налази да се за утврђивање оправданости трајања предметног поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године.

Уставни суд је утврдио да је поступак започет 1992. године, подношењем захтева подносиоца уставне жалбе за враћање земљишта одузетог од његовог правног претходника, те да поступак није правноснажно окончан ни након скоро 30 година.

Уставни суд констатује да, иако је разумна дужина трајања једног поступка релативна категорија, која зависи од низа чинилаца као што су сложеност чињеничних и правних питања у конкретном предмету, понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, поступање органа управе, односно судова који воде поступак и природа захтева, односно значај права о којима се у поступку одлучује за подносиоца, да трајање поступка скоро 30 година не може бити оправдано ни једним од претходно наведених чинилаца који могу опредељујуће утицати на дужину трајања поступка. С обзиром на наведено, Уставни суд је нашао да ни евентуална сложеност чињеничних и правних питања у овој правној ствари не могу оправдати наведено трајање поступка.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду специфичност управног поступка чији ток умногоне зависи и од активности странке у том поступку. С тим

у вези, Уставни суд указује да је друга усмена расправа одржана након 13 година од одржавања прве расправе, да је након тога протекло седам година до тренутка када је подносилац предложио да се поступак настави, а да, потом, у наредних десет година подносилац није предузимао радње у циљу бржег окончања поступка.

Уставни суд указује на следеће ставове Европског суда за људска права:

- да подносилац треба сам да покаже марљивост у вршењу процесних радњи које се односе на њега и да искористи обим који му домаћи закон пружа за скраћивање поступка (пресуда у предмету *Unión Alimentaria Sanders SA йроїшив Шїаније*, представка број 11681/85 од 7. јула 1989. године).

- да је подносиатељка захтева имала на располагању правна средства која би јој омогућила да настави поступак пред Управним судом, али је то пропустила да учини и да у тим околностима она не може приговарати дужини поступка пред управним органом (одлука о допуштености захтева у предмету *Вера Шїајцар йроїшив Хрвайїске*, број представке 46279/99, од 20. јануара 2000. године).

Међутим, и поред пасивнијег држања подносиоца, Уставни суд је утврдио да је у предметном поступку повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, јер поступак није правноснажно окончан ни након скоро 30 година. У прилог овој оцени, поред чињенице да је у питању изузетно дуго трајање поступка, са минимално активности и поступања првостепеног органа који ни након скоро 30 година није донео ниједну првостепену одлуку, говори и то да су одредбама Закона о општем управном поступку прецизно дефинисани рокови у којима су органи управе дужни да поступају, и то како првостепени орган који одлучује о поднетом захтеву, тако и другостепени орган који одлучује о жалби. Такође, одредбама чл. 6. и 15. наведеног Закона су прописане и обавезе органа који поступа у конкретној управној ствари, и то да странци омогући да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, као и да се стара да незнање и неукост странке не буду на штету права која јој по закону припадају.

Уставни суд констатује да је у сличним ситуацијама дужег трајања сличних поступака одбацивао уставне жалбе подносилаца који нису користили правна средства против „ћутања администрације“, у циљу убрзања поступка у коме се одлучује о њиховим правима, из ког разлога је због потпуне неактивности странака закључивао да се исте не могу позивати на повреду права на суђење у разумном року. Међутим, Суд истиче да се увек мора имати у виду специфичност сваког поступка чије се трајање оспорава уставном жалбом. С тим у вези и само понашање странке, подносиоца уставне жалбе, током конкретног поступка чије се трајање оспорава се мора узети у обзир, при чему Уставни суд наглашава да се неразумно дуго трајање поступка, где се и странка и орган управе понашају пасивно и неактивно, не може само и једино ставити у одговорност и на терет странци. Ово, пре свега, из разлога што је странка самим подношењем захтева јасно исказала вољу да жели да се о том захтеву реши, односно да се одлучи о њеним правима,

при чему било каква активност од стране странке која не мора нужно да буде исказана у форми правних средства против ћутања администрације, указује на намеру странке да се убрза одлучивање.

У конкретном случају, подносилац уставне жалбе није користио законом прописана правна средства за убрзање поступка, али је својим поднесцима тражио да се одржи усмена расправа, настави поступак и коначно одлучи о поднетом захтеву, и на тај начин јасно показао заинтересованост и намеру за брже окончање поступка. Имајући у виду наведено, чињеницу пасивног понашања и неактивности првостепеног органа који ни након скоро 30 година није донео ниједну првостепену одлуку, Уставни суд сматра да у конкретном случају, код постојања одговорности и органа управе и странке, подносиоцу повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

На основу свега наведеног, Суд је усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке, док је у тачки 3. изреке наложио надлежним органима да предузму све мере како би се поступак из тачке 1. изреке окончао у најкраћем року, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 2. („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15).

6. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоцу уставне жалбе због констатоване повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 300 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, а да се накнада исплати на терет буџетских средстава - раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја за утврђивање висине ове штете, посебно дужину трајања предметног поступка и понашање самог подносиоца са дужим периодима неактивности, као и неактивности органа управе, те чињенице да и након скоро 30 година није донета ни једна првостепена одлука. Управо из поменутих разлога, Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну накнаду за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, такође, имао у виду праксу овог суда, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење.

7. У вези навода подносиоца да су му у предметном поступку повређена и друга права означена у уставној жалби, Уставни суд је у том делу одбацио уставну жалбу, као преурањену, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, имајући у виду да предметни поступак није окончан, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89.



Пословника о раду Уставног суда (“Службени гласник РС”, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-14018/2018 од 30. јуна 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)**

**Примена материјалног права у оспореном акту на претерано формалистички начин**

Првостепени орган је одлуку о одбијању предметног захтева за враћање имовине, односно обештећење образложио тиме да спорни уговор није акт државног органа којим је извршено подржављење имовине на основу прописа из члана 2. Закона. Другостепени орган је оценио неоснованим наводе жалбе да је требало применити одредбу члана 5. став 1. тачка 4) Закона, јер спорни уговор није закључен са државним органом, него са Црвеним крстом, а наведену оцену је прихватио Управни суд.

По налажењу Уставног суда, у управном поступку који је окончан оспореном пресудом било је спорно да ли се предметни уговор о купопродаји из 1955. године може сматрати уговором који је закључен са државним органом у смислу члана 5. став 1. тачка 4) Закона. У вези са тим, овај суд налази да приликом испитивања да ли у конкретном случају има места примени одредбе члана 5. став 1. тачка 4) Закона није било довољно утврдити да је Црвени крст хуманитарна установа под заштитом државе, а не државни орган, јер су посебне околности налагале да се наведена одредба интерпретира у складу с њеном сврхом, а не уз формални приступ ван контекста случаја, те да је Црвени крст организација која врши јавна овлашћења утврђена законом и обавља друге послове од јавног интереса, у складу са ратификованим међународним уговором и законом и да има положај организације која помаже надлежним државним органима у хуманитарној области. Такође, није се могла занемарити чињеница да је управо спорним уговором утврђено својство предметних непокретности као државне имовине, да су оне уписане у јавне књиге као општенародна имовина и да је одлуком државног органа срески одбор Црвеног крста у Новом Пазару одређен као орган управљања том имовином. Стога, по оцени овог суда, чињеница да Црвени крст није дефинисан као државни орган ни тадашњим, нити важећим законом који уређује положај те организације, не значи да се на спорни уговор не може применити одредба члана 5. став 1. тачка 4) Закона. Прихватајући рестриктивно тумачење Министарства финансија, Управни суд је оценио да уговор који је срески одбор Црвеног крста у Новом Пазару закључио са правним претходником подносиоца уставне жалбе није уговор закључен са државним органом, пропуштајући да усмери пажњу на питања која је био дужан да размотри,

те да се оваквом применом материјалног права на начин који се може оценити претерано формалистичким, умешао у право подносиоца уставне жалбе да се о његовом захтеву за враћање имовине одлучи применом одредбе члана 5. став 1. тачка 4) Закона. Стога је уставна жалба у делу изјављеном због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава основана, а штетне последице повреде права у овом случају отклањају се поништавањем оспорене пресуде и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења другостепеног органа у овом поступку.

С обзиром на то да ће због поништавања оспорене пресуде бити поново одлучивано о тужби подносиоца уставне жалбе, преурањен је захтев за утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава, па је у том делу уставна жалба одбачена.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба С. Ш. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 832/18 од 18. јануара 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 832/18 од 18. јануара 2019. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-02115/2016-13 од 5. децембра 2017. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. С. Ш. из Новог Пазара поднео је Уставном суду, 12. марта 2019. године, преко пуномоћника М. Р, адвоката из Крагујевца, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 832/18 од 18. јануара 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи да није прихватљив став Управног суда да се на одлучивање о захтеву подносиоца за враћање имовине није могла применити одредба члана 5. став 1. тачка 4) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер Црвени крст није државни орган. По мишљењу подносиоца уставне жалбе, Црвени крст је добио само право управљања спорном имовином, која је била власништво државе.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом,

ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт и целокупну документацију приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

3.1. Решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Крагујевац (даље у тексту: Агенција) број 46-007326/2014 од 29. новембра 2016. године одбијен је као неоснован захтев С. Ш. (подносиоца уставне жалбе) и осталих законских наследника бивше власнице М. Ш. за враћање имовине, односно обештећење за одузету „зграду Црвеног крста“, која се налази у Новом Пазару у С. улици на к.п. бр. .../1 и .../2 (стари премер), односно на к.п. број ... (нови премер), као и грађевинског земљишта на тој парцели. Агенција је у образложењу решења констатовала: да су подносиоци захтева на усменој јавној расправи изјавили да је уговор о куповини и продаји, оверен у Среском суду у Новом Пазару, Ов. број 846/55 од 21. децембра 1955. године, исправа на основу које су подржављене непокретности које су предмет захтева; да је наведени уговор закључен између М. Ш, Ш. Ш. и Р. А. као продаваца и Црвеног крста среза Нови Пазар као купца и да је зграда са плацем у улици 28. новембра број 20 у Новом пазару, на к.п. бр. .../1 и .../2 продата за 245.000 динара. Полазећи од наведеног, Агенција је утврдила да се спорни уговор не може сматрати актом о подржављењу из члана 3. став 1. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу (даље у тексту: Закон), из чега је „неспорно закључено“ да непокретности које су предмет захтева за враћање нису пренесене у општенородну, државну или задружну својину, односно да се не могу сматрати подржављеном имовином у смислу одредбе члана 3. став 1. тачка 2) Закона.

Решењем Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-02115/2016-13 од 5. децембра 2017. године одбијена је жалба подносиоца уставне жалбе и осталих подносилаца захтева изјављена против предметног решења Агенције, из разлога наведених у побијаном решењу. Другостепени орган је констатовао да је у жалби подносиоца уставне жалбе наведено да Агенција није имала у виду одредбу члана 5. став 1. тачка 4) Закона, будући да је реч о уговору закљученом у периоду од 1945. до 1958. године и да је требало да прекине поступак и подносиоце упути на парницу да се у поступку пред судом утврди да ли је бивша власница оштећена висином цене која јој је исплаћена по основу уговора. Другостепени орган је оценио неоснованим ове наводе жалбе, јер спорни уговор није закључен са државним органом, него са Црвеним крстом, који је непрофитна, хуманитарна и добровољна организација.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 832/18 од 18. јануара 2019. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносилац уставне жалбе побијао законитост наведеног коначног решења. Управни суд је прихватио разлоге који су наведени за одбијање жалбе, а позивајући се на одредбе чл. 1. и 2. Закона о Југословенском црвеном крсту („Службени лист ФНРЈ“, број 59/46), оценио је да се предметна управна ствар није могла решити применом одредбе члана 5. став 1. тачка 4) Закона.

3.2. У допису Републичког геодетског завода упућеном Агенцији 16. децембра 2016. године наведено је: да је првим премером града Новог Пазара од 1952. године к.п. број .../1 уписана на М. Ш, а потом на Црвени крст среза Нови Пазар; да је к.п. број .../2 уписана на Ш. О, а уговором број 846/55 од 21. децембра 1955. године на Црвени крст Срез Нови Пазар; да су пријавом за установљење и вођење евиденције непокретности у друштвеној својини и стварних права на непокретностима к.п. бр. .../1 и .../2 уписане као друштвена својина, корисник Југословенски црвени крст, општински одбор Нови Пазар; да су наведене парцеле, поред осталих формирале к.п. број ..., која је уписана на име Републике Србије, са правом коришћења ЈВП „С.“, Црвени крст и град Нови Пазар, у уделима означеним у допису.

Решењем Народног одбора општине Нови Пазар број 26645 од 8. децембра 1956. године, донетог, поред осталог, на основу члана 7. тачка а) Уредбе о укњижењу права својине на непокретну државну имовину, одређен је орган управљања зградом општенародне имовине у Новом Пазару, 28. новембра број 20 – срески одбор Црвеног крста у Новом Пазару, с тим да одмах тражи укњижење права својине као општенародне имовине.

У молби среског одбора Црвеног крста у Новом Пазару од 23. децембра 1956. године наведено је да се зграда Црвеног крста среза Нови Пазар на к.п. бр. .../1 и .../2 по поседовном листу води као општенародна имовина по уговору број 846/55 од 21. децембра 1955. године, али да још није укњижена у књигу тапија Среског суда као општенародна имовина, па се молба за укњижење подноси у складу са Уредбом о укњижењу права својине на непокретну државну имовину и упутством за извршење те уредбе.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом (члан 58.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених уставних одредаба, релевантне су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11...88/15) прописано је: да се под „подржављеном имовином“ подразумева имовина која је на основу прописа из члана 2. овог закона одузета и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (члан 3. тачка 2)); да се под „актом о подржављењу“ подразумева правни акт који је имао непосредно дејство, као што је пресуда, одлука, решење и други правни акт државног, односно другог надлежног органа, којим је извршено подржављење имовине (члан 3. тачка 3)); да физичко лице које је закључило уговор о купопродаји са државним органом у периоду од 1945. до 1958. године, ако се у судском поступку утврди да је оштећено висином купопродајне цене, има право искључиво на обештећење, у складу са овим законом, умањено за висину исплаћене купопродајне цене (члан 5. став 1. тачка 4)); да ће Агенција прекинути поступак до окончања поступка легализације, рехабилитације, или када се као претходно питање појави питање чије решавање спада у искључиву надлежност суда, као и у случају прописаном у члану 23. ст. 4. и 5. овог закона (члан 45.).

Одредбама Закона о Југословенском црвеном крсту („Службени лист ФНРЈ“, број 59/46) било је прописано: да Југословенски црвени крст, као хумана установа од опште користи, стоји под заштитом државе (члан 1.); да државни контролни органи имају право вршити контролу пословања Југословенског црвеног крста (члан 7.); да Министарство иностраних послова и Министарство народне одбране, поред осталих, делегирају по једног свог представника у Средишњи одбор Југословенског црвеног крста (члан 8. став 1.); да у главне одборе Југословенског црвеног крста у народним републикама министарство народног здравља, министарство просвете и министарство социјалног старања народне републике делегирају по једног свог представника (члан 8. став 2.); да Југословенски црвени крст, да би што успешније могао вршити своје задатке, не подлеже плаћању никаквих дажбина (члан 9. тачка 1)).

Одредбама Уредбе о укњижењу права својине на државној непокретној имовини („Службени лист ФНРЈ“, број 58/47) било је прописано: да ће се државна непокретна имовина укњижити у земљишним књигама, као и у свим књигама којима се доказује својина на непокретностима као општенародна имовина, са означањем органа коме је ова имовина предата на управљање – орган управљања (члан 1.); да се под органима управљања подразумевају државна надлештва, државне установе и државна привредна предузећа (члан 3.); да се, у случају да непокретност није укњижена у корист државе, својство непокретности као државне имовине утврђује писменим уговором између странака – ако је непокретност прешла у државну својину на основу уговора који је склопљен између државног надлештва, установе или предузећа и приватних физичких и правних лица (члан 6. став 1. алинеја а)); да су државни органи који у смислу те уредбе издају исправе о одређивању органа управљања – ако је орган управљања државно надлештво – министар, председник комитета и комисије, председник и секретар извршног

одбора народног одбора, који у моменту уписа стварно управљају државном непокретном имовином (члан 7. алинеја а)).

Упутством за извршење Уредбе о укњижењу права својине на државној непокретној имовини („Службени лист ФНРЈ“, број 10/49) било је прописано: да је државни орган коме је државна непокретна имовина предата на управљање, дужан да одмах провери да ли је та имовина укњижена у земљишне књиге, односно у књиге којима се доказује својина на непокретностима као државна имовина и да ли је означено ко управља том имовином, а ако није, да одмах затражи од надлежног средског суда да изврши укњижење, односно да означи орган управљања (тачка II).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је повређено право на правично суђење и право на имовину тиме што Агенција, одлучујући о његовом захтеву, није применила одредбу члана 5. став 1. тачка 4) Закона, а у оспореној пресуди је изражено становиште да се у конкретном случају та одредба не може применити.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење гарантованог чланом 32. став 1. Устава, Суд најпре указује на то да се уставна гаранција права на правично суђење, поред осталог, састоји у томе да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда.

Уставни суд је констатовао да је првостепени орган одлуку о одбијању предметног захтева за враћање имовине, односно обештећење образложио тиме да спорни уговор није акт државног органа којим је извршено подржављење имовине на основу прописа из члана 2. Закона. Другостепени орган је оценио неоснованим наводе жалбе да је требало применити одредбу члана 5. став 1. тачка 4) Закона, јер спорни уговор није закључен са државним органом, него са Црвеним крстом, а наведену оцену је прихватио Управни суд.

По налажењу Уставног суда, у управном поступку који је окончан оспореном пресудом било је спорно да ли се предметни уговор о купопродаји из 1955. године може сматрати уговором који је закључен са државним органом у смислу члана 5. став 1. тачка 4) Закона.

Уставни суд је, полазећи од наведених одредаба Закона, најпре констатовао да се у поступку реституције остварује не само право на враћање имовине, односно обештећење за имовину која је актом државног органа одузета применом прописа наведених у том закону, већ и право на обештећење, уколико се у поступку пред судом утврди да је бивши власник оштећен висином купопродајне цене из уговора о купопродаји закљученог са државним органом у периоду од 1945. до 1958. године. Овај суд је, с тим у вези, констатовао да спорни уговор не представља правни акт државног, односно другог надлежног органа о одузимању имовине применом прописа наведених у Закону, како је то закључио првостепени орган.

Уставни суд, међутим, налази да приликом испитивања да ли у конкретном случају има места примени одредбе члана 5. став 1. тачка 4) Закона није било довољно утврдити да је Црвени крст хуманитарна установа под заштитом државе, а не државни орган, јер су посебне околности налагале да се наведена одредба интерпретира у складу с њеном сврхом, а не уз формални приступ ослобођен било каквог контекста. Уставни суд, с тим у вези, указује на на становишта Европског суда за људска права, која су на одговарајући начин применљива у овом случају. Кад је реч о одузимању имовине, Европски суд је у пресуди *Sporrong i Lönnroth* *ipoyиив Шведске*, од 23. септембра 1982. године (представке бр. 7151/75 и 7152/75) утврдио да „мора сагледати позадину случаја и истражити стварну ситуацију којој се приговара“, јер је Европска конвенција усмерена јемству права која су проводива у пракси и делотворна (став 63.). У пресуди *Deweer* *ipoyиив Белије*, од 27. фебруара 1980. године (представка број 6903/75), Европски суд је нагласио да истакнуто место које у демократском друштву заузима право на правично суђење обавезује тај суд да предност да суштинском, а не формалном значењу оптужбе у смислу члана 6. став 1. Европске конвенције (став 44.), те се ...меродавне одредбе белгијског законодавства морају разјаснити (став 45.).

Разматрајући наведене одредбе прописа о укњижењу права својине на државној непокретној имовини, Уставни суд је констатовао да се својство непокретности као државне имовине утврђивало, поред осталог, писменим уговором који је склопљен између државног надлештва, установе или предузећа и физичког лица и да се државна непокретна имовина уписивала у земљишне књиге као општенародна имовина, са означањем органа управљања, које су одређивали државни органи у смислу тих прописа, међу којима и народни одбори. Из наведених одредаба Закона произлази да физичка лица која су у периоду од 1945. до 1958. године закључила уговоре о купопродаји са државним органом имају право на обештећење – умањено за висину исплаћене купопродајне цене, ако се у поступку пред судом утврди да су оштећени висином купопродајне цене из тог уговора.

Уставни суд је у спроведеном уставносудском поступку утврдио да је решењем Народног одбора општине Нови Пазар број 26645 од 8. децембра 1956. године одређен срески одбор Црвеног крста у Новом Пазару као орган управљања зградом општенародне имовине у Новом Пазару у улици 28. новембра број 20, с тим да одмах тражи укњижење права својине као општенародне имовине, што је он и учинио 23. децембра 1956. године, наводећи у молби да се зграда Црвеног крста среза Нови Пазар на к.п. бр. .../1 и .../2 по поседовном листу води као општенародна имовина по уговору број 846/55 од 21. децембра 1955. године.

Полазећи од изложеног, Уставни суд сматра да је приликом испитивања применљивости наведене одредбе Закона на конкретну ситуацију требало имати у виду да је Црвени крст организација која врши јавна овлашћења утврђена законом и обавља друге послове од јавног интереса, у складу са ратификованим међународним уговором и законом, те да има положај

организације која помаже надлежним државним органима у хуманитарној области. Такође се није могла занемарити чињеница да је управо спорним уговором утврђено својство предметних непокретности као државне имовине, да су оне уписане у јавне књиге као општенародна имовина и да је одлуком државног органа срески одбор Црвеног крста у Новом Пазару одређен као орган управљања том имовином. Стога, по оцени овог суда, чињеница да Црвени крст није дефинисан као државни орган, ни тадашњим, нити важећим законом који уређује положај те организације, не значи да се на спорни уговор не може применити одредба члана 5. став 1. тачка 4) Закона. Прихватајући рестриктивно тумачење Министарства финансија, Управни суд је оценио да уговор који је срески одбор Црвеног крста у Новом Пазару закључио са правним претходником подносиоца уставне жалбе није уговор закључен са државним органом, пропуштајући да усмери пажњу на питања која је био дужан да размотри.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд налази да се Управни суд у оспореној пресуди применом материјалног права на начин који се може оценити претерано формалистичким, умешао у право подносиоца уставне жалбе да се о његовом захтеву за враћање имовине одлучи применом одредбе члана 5. став 1. тачка 4) Закона.

На основу изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), усвојио уставну жалбу у делу у коме је изјављена због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице повреде права у овом случају могу отклонити једино поништавањем пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 832/18 од 18. јануара 2019. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-02115/2016-13 од 5. децембра 2017. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на то да ће након поништавања оспорене пресуде Управног суда бити поново одлучивано о тужби подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је оценио преурањеним његов захтев за утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у преосталом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.



**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава**  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за упис стварних права  
на објекту и парцели на којој је изграђен)

Поступање управног органа по молби странке за продужење рока за достављање тражене документације; повреда права на образложену судску одлуку

По оцени Уставног суда, у управном спору који је окончан оспореним актом морало је најпре бити утврђено да ли је подносиоцу уставне жалбе била обезбеђена двостепеност решавања у поступку пред Републичким геодетским заводом, односно да ли је имао право на жалбу против предметног решења Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Београд 1 од 5. јула 2012. године и, у зависности од одговора на то питање, од каквог је значаја чињеница да се у конкретном случају орган није изјаснио о молби подносиоца уставне жалбе за продужење рока за достављање документације.

Полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, Суд је констатовао да је пуномоћнику подносиоца уставне жалбе уручен закључак од 2. новембра 2011. године, којим му је остављен рок за достављање документације, да је првостепени орган примио поднесак подносиоца уставне жалбе којим је тражено продужење наведеног рока, али да се о томе није изјаснио, већ је у том делу одбацио захтев као неуредан, да се подносилац обраћао првостепеном органу ради достављања решења тог органа од 5. јула 2012. године и је у тужби поднетој Управном суду истакао да му наведено решење никада није достављено. Управни суд био је дужан да утврди да ли је подносиоцу уставне жалбе достављено то решење првостепеног органа, односно да ли је подносилац могао да искористи право на жалбу против тог решења, јер је то од кључног значаја како за остварење подносиоачевог права на правно средство, зајемченог Уставом, тако и за оцену о дозвољености његове тужбе о којој је одлучено оспореним актом.

Пропуштање Управног суда да утврди наведену чињеницу имало је за последицу уставноправно неприхватљиву оцену навода тужбе који се односе на достављање решења од 5. јула 2012. године, што је довело до повреде подносиоачевог права на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Стога је Уставни суд, не прејудуцирајући одлуку о предметној управној ствари, усвојио уставну жалбу и, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, поништио оспорену пресуду Управног суда и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против коначног решења Републичког геодетског завода.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба М. Џ. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 3638/17 од 8. фебруара 2019. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 3638/17 од 8. фебруара 2019. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Републичког геодетског завода 07-3 број 952-02-22-3561/2016 од 14. новембра 2016. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. М. Џ. из Београда, преко пуномоћника Д. Б, адвоката из Београда, поднео је Уставном суду, 26. марта 2019. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 3638/17 од 8. фебруара 2019. године, због повреде начела забране дискриминације и начела о заштити људских и мањинских права из чл. 21. и 22. Устава Републике Србије и права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. и члана 58. став 1. Устава. Уставном жалбом се, такође, указује на повреду права из чл. 6, 14. и 17. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, које Уставни суд оцењује у односу на одговарајуће одредбе Устава. Уставна жалба је допуњена поднеском од 4. јуна 2020. године.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи да је Управни суд пропустио да утврди да је првостепени орган – Служба за катастар непокретности Београд 1 у поступку доношења решења број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године учинио битне повреде правила управног поступка, тако што странци по чијем је захтеву поступао није омогућио учешће у поступку.

У уставној жалби се даље наводи: да је раније донето решење првостепеног органа поништено решењем другостепеног органа од 4. октобра 2011. године, које, такође, није достављено подносиоцу; да је у поновном поступку закључком првостепеног органа од 2. новембра 2011. године подносиоцу наложено да у року од 15 дана од дана пријема закључка достави све исправе по основу којих градска општина Палилула изводи своје право на предметној катастарској парцели, под претњом одбацивања захтева; да је подносилац у поднеску од 28. новембра исте године затражио да му се остави додатни рок за поступање, али да првостепени орган није о томе одлучио, нити се наведени поднесак налази у списима предмета, иако садржи пријемни печат првостепеног органа; да подносиоцу, ни његовом пуномоћнику није достављено решење првостепеног органа број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године, нити жалба заинтересованих лица изјављена против тог решења, чиме је повређено начело двостепености у решавању у управним стварима.

Подносилац уставне жалбе истиче да је „крајње нетачан и запањујући...и приложеним доказима противан“ став Управног суда да су неосновани

наводи тужбе који се односе на повреду права тужиоца на учествовање у поступку „у погледу неуредне доставе“ решења првостепеног органа број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године.

Уставном жалбом се тражи да Уставни суд, поред осталог, поништи оспорену пресуду Управног суда У. 3638/17 од 8. фебруара 2019. године и одложи њено извршење.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт и целокупну достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

3.1. Решењем Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Београд 1 број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године дозвољен је, поред осталог, упис права својине на новоизграђеном пословном објекту на к.п. број ... КО Палилула у корист М. Џ. (подносиоца уставне жалбе), са обимом права 1/1 (тачка 2. диспозитива) и одбачен као неуредан захтев подносиоца за упис права дугорочног закупа на наведеној парцели (тачка 4. диспозитива). У образложењу решења је наведено: да је градска општина Палилула дала предметну парцелу подносиоцу уставне жалбе у дугорочни закуп на 99 година, о чему је донето решење и закључен уговор о закупу са Дирекцијом за грађевинско земљиште и изградњу града Београда; да не постоји доказ о правном континуитету између градске општине Палилула и лица која су уписана као корисници те парцеле, због чега је подносиоцу наложено да тај доказ достави; да он то није учинио, те је захтев у том делу одбачен као неуредан; да је дозвољен упис права својине у корист подносиоца на објекту који се налази на тој парцели, јер је подносилац приложио правноснажну употребну дозволу издату 4. новембра 2004. године.

Решењем Републичког геодетског завода 07-3 број 952-02-22-3561/2016 од 14. новембра 2016. године, у тачки 1. диспозитива, поништено је решење Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Београд 1 број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године у тач. 3. и 5. диспозитива, а у преосталом делу наведено решење је остало непромењено (тачка 2. диспозитива). У уводу решења другостепеног органа је наведено да је тим решењем одлучено о жалби А.В, Ј.В, Д.М, К.Ђ. и Т.Г, а у образложењу је констатовано да „жалиоци оспоравају решење из свих законом дозвољених

разлога и истичу да „није довољно објашњено...ко ће бити носилац права коришћења на к.п. број ... КО Палилула и у ком обиму“, те да је у допуни жалбе наведено да је захтев за упис права дугорочног закупа требало одбити, а не одбацити. Другостепени орган је оценио да је жалба неоснована, али да побијано решење делимично треба поништити, „са разлога на које овај орган пази по службеној дужности“.

Оспореном пресудом Управног суда У. 3638/17 од 8. фебруара 2019. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе поднета против предметног коначног решења. Управни суд је у образложењу пресуде најпре констатовао да је подносилац у тужби истакао: да њему, ни његовом пуномоћнику никада није уручена било каква одлука коју је првостепени орган донео у предмету број 952-02-5093/2011, и то првостепено решење Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Београд 1 број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године, као ни жалба заинтересованих лица изјављена против тог решења и допуна исте; да је за постојање тог решења и решења Министарства животне средине, рударства и просторног планирања број 952.0102821/2011-09 од 4. октобра 2011. године сазнао из решења председника градске општине Палилула број 061-259/2013-I-6 од 15. јануара 2013. године. Управни суд је даље констатовао да из образложења побијаног решења и стања у списима предмета произлази: да је решењем првостепеног органа број 952-02-5093/2011 од 9. јуна 2011. године дозвољен упис права својине на објекту који се налази на к.п. број ... КО Палилула и упис права дугорочног закупа на тој парцели; да је наведено решење поништено решењем Министарства животне средине, рударства и просторног планирања број 952.0102821/2011-09 од 4. октобра 2011. године; да је у поновном поступку утврђено да су као имаоци права коришћења на тој парцели уписани Д.В, Ј.В, Д.М. и К.Ђ, а да на објекту који је изграђен без дозволе, власник, односно држалац није утврђен; да је увидом у достављену документацију утврђено да не постоје исправе којима се доказује правни континуитет, односно исправе по основу којих градска општина Палилула изводи своје право на предметној непокретности; да је због тога закључком од 2. новембра 2011. године подносиоцу уставне жалбе наложено да те исправе достави у остављеном року, али да он то није учинио; да је његовом пуномоћнику наведени закључак уручен 14. новембра 2011. године; да је првостепени орган решењем број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године, у тачки 4. диспозитива, одбацио захтев подносиоца за упис права дугорочног закупа на предметној парцели. Управни суд је оценио неоснованим наводе тужбе који се односе на повреду права подносиоца у предметном управном поступку „у погледу неуредне доставе првостепеног решења од 5. јула 2012. године“ и незаказивања усмене расправе пред првостепеним органом, будући да из „садржине проведеног поступка произлази да је подносилац у истом учествовао“, те да му је, у складу са законом, закључком од 2. новембра 2011. године наложено достављање документације која је од значаја за одлучивање о захтеву за упис права дугорочног закупа, при чему тај суд налази да се утврђивање одлучних чињеница у тој

управној ствари заснива на прибављању писмених доказа у вези са оценом основаности захтева.

3.2. Подносилац уставне жалбе се 30. маја 2013. године обратио првостепеном органу молбом за добијање информација о поступку у предмету број 952-02-5093/2011, у којој је навео: да њему, ни његовом пуномоћнику никада није уручена било каква одлука коју је тај орган донео у наведеном предмету, након закључка од 2. новембра 2011. године, те да је о постојању и садржини диспозитива решења број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године и решења Министарства животне средине, рударства и просторног планирања број 952.0102821/2011-09 од 4. октобра 2011. године сазнао из решења председника градске општине Палилула број 061-259/2013-I-6 од 15. јануара 2013. године; да тражи информацију о томе ког дана је изјављена жалба против решења од 5. јула 2012. године и које лице је потписало ту жалбу.

Подносилац уставне жалбе је у тужби поднетој Управном суду ради поништаја решења Републичког геодетског завода 07-3 број 952-02-22-3561/2016 од 14. новембра 2016. године указао и на пропуштање првостепеног органа да поступи по његовој молби за продужење рока од 28. новембра 2011. године. Према подацима о кретању предмета број 952-02-5093/2011, првостепени орган је евидентирао поднесак од наведеног датума, који је означен као „допуна – продужење рока“.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац, између осталог, указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведене уставне одредбе, релевантне су и одредбе следећих закона и других прописа:

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу (члан 12.); да се рок који је одредило службено лице које води поступак, као и рок одређен прописима за који је предвиђена могућност продужења, може продужити на молбу заинтересованог лица поднесу пре истека рока ако постоје оправдани разлози за продужење (члан 89. став 3.); да се предлог за повраћај у пређашње стање не може заснивати на околности коју је орган већ раније оценио као недовољну за продужење рока или одлагање расправе (члан 94. став 2.); да кад се поступак покреће поводом захтева странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања, орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најкасније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, а у осталим случајевима, најкасније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1.); да се жалба подноси у року од 15 дана од дана достављања решења, ако законом није друкчије одређено (члан 220.).

Одредбом члана 26. став 1. Закона о управним споровима („Службени лист РС“, број 111/09) прописано је да ће судија појединац решењем одбацити тужбу и ако утврди да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка (тачка 6)).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је оспореном пресудом повређено право на правично суђење, јер Управни суд није утврдио пропусте првостепеног органа у вези са поступањем по његовој молби за продужење рока и достављањем решења број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда. Суд, с тим у вези, наглашава да процесна правила садржана у Закону о општем управном поступку представљају неодвојиви део процесних јемстава правичног суђења, заштићених Уставом. Наведено становиште Уставни суд је изразио, поред осталих, у одлукама Уж-7059/2012 од 9. јула 2015. године, Уж – 3676/2015 од 17. новембра 2016. године и Уж-2883/2016 од 22. фебруара 2018. године.

По оцени Уставног суда, у управном спору који је окончан оспореним актом морало је најпре бити утврђено да ли је подносиоцу уставне жалбе била обезбеђена двостепеност решавања у поступку пред Републичким геодетским заводом, односно да ли је имао право на жалбу против решења Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Београд 1 број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године и, у зависности од одговора на то питање, од каквог је значаја чињеница да се у конкретном случају орган није изјаснио о молби подносиоца уставне жалбе за продужење рока за достављање документације.

Из наведених одредаба раније важећег Закона о општем управном поступку, по оцени Уставног суда, произлази да издавање решења обухвата доношење и достављање решења и да се отпочињање дејстава донетог решења према тој странци везује за моменат његовог достављања странци. Следствено, кад орган донесе решење, а не достави га странци, решење не производи правно дејство, без обзира на то да ли је странка сазнала његову садржину или не. Суд даље констатује да се благовременост жалбе изјављене против првостепеног решења везује за дан достављања решења странци, при чему се то право може користити против свих првостепених решења, а искључено је само ако је то изричито предвиђено законом, под условом да је обезбеђен други вид заштите права и законитости. Из наведених законских одредаба, такође, произлази да орган не може одбацити захтев странке пре него што се изјасни о молби странке за продужење рока за поступање по налогу службеног лица које води поступак.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао: да је пуномоћнику подносиоца уставне жалбе уручен закључак од 2. новембра 2011. године, којим му је остављен рок за достављање документације; да је првостепени орган примио поднесак подносиоца уставне жалбе од 28. новембра 2011. године, којим је тражено продужење наведеног рока, али да се о томе није изјаснио, већ је у том делу одбацио захтев као неуредан; да се подносилац уставне жалбе обраћао првостепеном органу ради достављања решења тог органа број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године; да је подносилац у тужби поднетој Управном суду истакао да му наведено решење никада није достављено.

С обзиром на све изложено, Уставни суд налази да у оспореној пресуди недостају разлози због којих су оцењени неоснованим наводи тужбе „у погледу неуредне доставе првостепеног решења од 5. јула 2012. године“. Оцењујући наводе тужбе у вези са истакнутом повредом права подносиоца на учешће у поступку пред првостепеним органом, Управни суд се задржао на питању (не)одржавања усмене расправе у поступку пред Републичким геодетским заводом и констатацији да је подносилац у том поступку учествовао, јер му је закључком од 2. новембра 2011. године наложено достављање документације која је од значаја за одлучивање о захтеву за упис права дугорочног закупа. Овај суд, међутим, налази да је Управни суд био дужан да утврди да ли је подносиоцу уставне жалбе достављено решење првостепеног органа број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године, односно да ли је подносилац могао да искористи право на жалбу против тог решења. Наведено питање, по оцени овог суда, од кључног је значаја за остварење подносиоачевог права на правно средство, зајемченог Уставом, али је, поред тога, од значаја за оцену о дозвољености његове тужбе о којој је одлучено оспореним актом.

Уставни суд указује на то да је жалбена управна контрола – осим ако је жалба искључена, нужна претпоставка за отпочињање судске контроле, по тужби у управном спору. Према томе, претходно коришћење жалбе у управном поступку, када је она допуштена, услов је за покретање управног спора. Овај суд је имао у виду да је решењем првостепеног органа број 952-02-5093/2011 од 5. јула 2012. године, у тачки 4. диспозитива, одбачен део подносиоачевог захтева као неуредан, да је жалбу против тог решења изјавила противна страна и да је тим решењем остала непромењена тачка 4. диспозитива тог решења.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да би тужба подносиоца уставне жалбе требало да буде одбачена уколико он није користио право на жалбу против решења од 5. јула 2012. године, јер је имао правни интерес да оспорава одлуку садржану у тачки 4. диспозитива тог решења. С друге стране, уколико подносилац није могао да искористи право на жалбу против тог решења, тада решење другостепеног органа од 14. новембра 2016. године није управни акт којим је, у складу са законом, окончано испитивање законитости решења којим је одлучено о захтеву подносиоца, па је Управни суд био дужан да то решење поништи, како би се у поновном поступку

омогућило подносиоцу да изјави жалбу против решења од 5. јула 2012. године и да о његовој жалби одлучи другостепени орган.

Пропуштање Управног суда да утврди наведену чињеницу имало је за последицу уставноправно неприхватљиву оцену навода тужбе који се односе на достављање решења од 5. јула 2012. године, што је, следствено, довело до повреде подносиоачевог права на образложену одлуку. Стога је Уставни суд, не прејудииирајући одлуку о предметној управној ствари, утврдио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење и, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио оспорену пресуду Управног суда У. 3638/17 од 8. фебруара 2019. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Републичког геодетског завода 07-3 број 952-02-22-3561/2016 од 14. новембра 2016. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није разматрао уставну жалбу са становишта начела и осталих права зајемчених Уставом, истакнутих у уставној жалби, јер је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорени акт.

7. На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3038/2019 од 29. септембра 2022. године

**Повреда права на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)**

Право на враћање имовине, односно обештећење за изграђено грађевинско земљиште које је одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, када је исплаћена накнада за експроприсани објекат који се налазио на национализованом земљишту

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао: да је подносилац уставне жалбе захтевом упућеним Агенцији за реституцију тражио враћање имовине, односно обештећење за одузето грађевинско земљиште на означеној катастарској парцели, које је национализовано његовом правном претходнику; да је на име накнаде за експроприсану породичну стамбену зграду која се налазила на тој парцели правном претходнику подносиоца уставне жалбе дат у својину трособан стан; да у поступку пред Агенцијом није утврђено да ли је правном претходнику подносиоца решењем надлежног органа



изузето из поседа предметно земљиште и да ли је и када добио накнаду за то земљиште. У поступку који је окончан оспореним актом поставило се као спорно уставноправно питање – да ли бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење за изграђено грађевинско земљиште које је одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, када му је исплаћена накнада за експроприсани објект који се налазио на национализованом земљишту.

Полазећи од тога да применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, број 52/58) бивши власници нису могли остварити право на правичну накнаду, због чега је и тај пропис одбачен у члану 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу као основ за остваривање права на обештећење, а да се из доказа који су изведени у предметном управном поступку не може утврдити да ли је правном претходнику подносиоца уставне жалбе за национализовано грађевинско земљиште исплаћена правична накнада по прописима који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, Уставни суд сматра да у оспореној пресуди нису наведени уставноправно прихватљиви разлози за оцену да нису испуњени услови за остварење права на враћање имовине, односно обештећење за грађевинско земљиште на предметној катастарској парцели.

С обзиром на то да је бившем власнику припадала накнада за грађевинско земљиште одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта независно од накнаде за експроприсани објект који се налазио на том земљишту, Суд налази да је у оспореној пресуди произвољном применом материјалног права оцењено да је бившем власнику на име накнаде за национализовано земљиште уступљена друга непокретност у својину, односно да постоји сметња из члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу за остваривање права подносиоца уставне жалбе у вези са спорном парцелом. Како је на овај начин подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, поништена је оспорена пресуда Управног суда и одређено да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против коначног решења Министарства финансија у овој правној ствари.

Преурањен је захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог одредбама члана 58. ст. 1. и 2. Устава, имајући у виду да ће, због поништавања пресуде Управног суда бити поново испитана законитост решења којим је окончан предметни управни поступак, па је у овом делу уставна жалба одбачена.

У погледу захтева за накнаду трошкова поступка пред овим судом, Уставни суд подсећа на свој став и праксу да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, нити у конкретном случају постоје изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену ове одредбе Закона о Уставном суду, те је одбацио тај захтев.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Л. Ц. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 1653/17 од 8. марта 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 1653/17 од 8. марта 2019. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства Финансија – Сектор за имовинско правне послове број 46-00-00669/2016-13 од 21. новембра 2016. године.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Л. Ц. из Београда, преко пуномоћника Ж. Л, адвоката из Београда, поднео је Уставном суду, 15. маја 2019. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 1653/17 од 8. марта 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 2. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби наводи да је захтевом поднетим Агенцији за реституцију тражио враћање одузете имовине, односно обештећење за грађевинско земљиште одузето његовом правном претходнику, а да су надлежни управни органи и Управни суд на становишту да је захтев неоснован, јер је бивши власник у потпуности обештећен за одузето право својине на земљишту кроз накнаду за експропријацију породичне стамбене зграде која се налазила на том земљишту. Подносилац, с тим у вези, истиче да је решењем надлежног органа из 1960. године национализована к.п. број ... КО Београд 4, а да је трособан стан, на који се позива Управни суд, уступљен бившем власнику на основу споразума о накнади за експроприсани објекат на тој парцели.

Уставном жалбом је тражено да Уставни суд утврди повреду означених права, поништи оспорени акт и утврди право подносиоцу на накнаду трошкова поступка пред овим судом.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у оспорени акт, као и целокупну документацију приложују уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставно-судском предмету:

3.1. Решењем Агенције за реституцију – Подручна јединица Београд (даље у тексту: Агенција) број 46-006183/2014 од 5. априла 2016. године одбијен је као неоснован захтев подносиоца уставне жалбе за враћање одузете имовине односно обештећење, и то грађевинског земљишта на к.п. бр. .../1, .../2 и .../3, површине 690 м<sup>2</sup>. У образложењу наведеног решења је констатовано: да је решењем Одељења за финансије НОО Врачар број 11440/1 од 8. априла 1960. године утврђено да је са даном 26. децембром 1958. године национализовано и постало друштвена својина земљиште на к.п. број ... КОБ-4 површине 690 м<sup>2</sup>, на коме се налази кућа број 3 са једном зградом и двориштем у ул. М. и Б, ранијег сопственика Р. Ц; да је из садржине поднеска Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу града Београда од 30. децембра 2015. године утврђено да је решењем Одељења за комунално-грађевинске, стамбене и имовинске послове СО Врачар број 04-15071/67 од 4. децембра 1967. године експроприсана зграда у ул. Б. број 3, на к.п. број ... КОБ-4, раније власништво Р. Ц, а да је 20. маја 1969. године закључен споразум о накнади за експроприсану имовину између корисника експропријације Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу града Београда и Р. Ц, којим су странке споразумно утврдиле да се накнада за експроприсану стамбену зграду одређује давањем у својину стана у М. улици бр. ...; да је увидом у извод из листа непокретности број ... КОБ-4 од 10. октобра 1967. године утврђено да је к.п. број ... уписана као друштвена својина и да је забележена „експропријација земљишта, која није правно-снажно спроведена“, иако је бившем власнику одређена накнада у новцу по решењу Градске експропријационе комисије града Београда број 293/53 од 15. априла 1954. године, „односно да је, према упису у земљишним књигама од 10. октобра 1967. године, предметно земљиште друштвена својина по основу акта о национализацији од 8. априла 1960. године“.

Агенција је даље навела да је у току поступка, „неспорно утврђено да је „имовина која је предмет захтева за враћање, односно обештећење, и то к.п. број ..., кућа у Б. број ... са једном зградом и двориштем у површини од 691 м<sup>2</sup>“, експроприсана решењем Одељења за комунално-грађевинске, стамбене и имовинске послове СО Врачар број 04-15071/67 од 4. децембра 1967. године и да је бивши власник Р. Ц. на име накнаде за експроприсану непокретност на к.п. број ..., која је предмет захтева, добио у својину трособан стан у улици М. бр. ... у згради која је сазида на истој катастарској парцели. Стога је оцењено да подносилац уставне жалбе нема право на враћање одузете имовине, односно обештећење, у складу са одредбом члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, будући да је на име накнаде за експроприсану имовину бившем власнику уступљена друга непокретност.

Решењем Министарства Финансија – Сектор за имовинско правне послове број 46-00-00669/2016-13 од 21. новембра 2016. године одбијена је

жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против предметног решења Агенције. У образложењу решења другостепеног органа је наведено: да су неосновани наводи жалбе да је бивши власник добио накнаду само за експроприсани објекат, а не и за грађевинско земљиште, будући да је право својине бившег власника на предметној породичној кући, у складу са чланом 37. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, обухватало и право коришћења земљишта које је покривала та кућа, као и земљишта које је служило за редовну употребу куће; да је уступањем стана површине 82,18 м<sup>2</sup> бивши власник у потпуности обештећен за одузету имовину, како експроприсану кућу, тако и за предметно грађевинско земљиште, имајући у виду да је као сопственик зграде користио предметно земљиште до експропријације те зграде, односно до доношења решења надлежног органа од 4. децембра 1967. године, као и да се то земљиште није могло користити независно од објекта који се на њему налази; да нису од утицаја на другачију одлуку наводи жалбе да првостепени орган није потпуно расправио да ли је предметна имовина експроприсана или национализована, будући да је „предметна имовина (како зграда, тако и земљиште)“ одузета применом прописа о експропријацији и за исту је одређена накнада.

Оспореном пресудом Управног суда У. 1653/17 од 8. марта 2019. године одбијена је као неоснована тужба подносиоца уставне жалбе поднета против решења Министарства финансија – Сектор за имовинско-правне послове број 46-00-00669/2016-13 од 21. новембра 2016. године. Управни суд је одлуку о одбијању тужбе засновао на истим разлозима који су наведени у побијаном решењу чију је законитост испитивао.

3.2. Решењем Одељења за комунално-грађевинске, стамбене и имовинске послове СО Врачар број 04-15071/67 од 4. децембра 1967. године експроприсана је у потпуности уз накнаду зграда у Б. улици број ..., на к.п. број ... КОБ-4, власништво Р. Ц, ради изградње трансверзале према урбанистичко-техничким условима.

Споразумом о накнади за експроприсану имовину, закљученим 16. маја 1969. године између корисника експропријације Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу града Београда и Р. Ц, странке су споразумно утврдиле да се накнада за експроприсану непокретност – породичну стамбену зграду не одређује у новцу, већ давањем у својину другог стана (члан 1.), а Дирекција се обавезала да Р. Ц. да у својину трособан стан у М. улици бр. ....

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносилац указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1.); да 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. став 2.).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) уређени су услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину (члан 1. став 1.).

Чланом 2. наведеног закона предвиђено је да се право на враћање имовине по одредбама тог закона може остварити за имовину одузету применом прописа наведених у тачкама 1) до 41) наведеног члана, међу којима је Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, „Службени лист ФНРЈ“, број 52/58 (тачка 34)).

Одредбама тог закона је, такође, прописано: да право на враћање имовине или обештећење има домаће физичко лице које је бивши власник одузете имовине, а у случају његове смрти или проглашења умрлим - његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији и са одредбама овог закона (члан 5. став 1. тачка 1)); да бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, ако бившем власнику на име накнаде за експроприсану имовину није уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти (члан 6. став 2.); да бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење, у складу са овим законом за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима (члан 6. став 3.); да се одузета имовина враћа бившем власнику у својину и државину, а ако то према овом закону није могуће, бивши власник има право на обештећење (члан 8. став 1.); да су предмет враћања подржављене непокретности – грађевинско земљиште, пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, стамбене и пословне зграде, станови и пословне просторије и други објекти који постоје на дан ступања на снагу овог закона (члан 15. став 2.).

Одредбама Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61 и „Службени лист СФРЈ“, број 32/68), који је Савезна народна скупштина усвојила 28. децембра 1958. године, прописано је: да зграде, делови зграда и грађевинска земљишта, који су национализовани овим законом, постају друштвена својина даном ступања на снагу овог закона и да се решењем надлежног органа донетим у поступку одређеном овим законом и прописима донетим на основу њега, утврђује који су објекти национализовани овим законом (члан 8. ст. 1. и 2.); да се сматрају грађевинским земљиштем и национализују сва изграђена и неизграђена земљишта, која се налазе у ужим грађевинским рејонима градова и насеља градског карактера (члан 34. став 1.); да ако се зграда која је национализована налази ван ужег грађевинског рејона,

заједно са том зградом национализује се и грађевинска парцела на којој је зграда подигнута (члан 36. став 1.); да се у случају из претходног става национализује само земљиште које покрива зграда и земљиште које служи за редовну употребу те зграде (грађевинско изграђено земљиште), а остали део земљишта издваја се у посебну парцелу и остаје у својини сопственика (члан 36. став 2.); да ако се на национализованој грађевинској парцели налази зграда која није национализована, сопственик те зграде има право бесплатно коришћења земљишта које покрива зграда и земљишта које служи за редовну употребу те зграде, све док на том земљишту постоји зграда (члан 37.); да грађевинско неизграђено земљиште које је национализовано остаје у поседу ранијег сопственика све док га он на основу решења општинског народног одбора не преда у посед општини или другом лицу, ради изградње зграде или другог објекта или ради извођења других радова (члан 38. став 1.); да се за национализовано грађевинско неизграђено земљиште ранијем сопственику даје накнада која се одређује по тарифи по којој се одређује накнада за експроприсано грађевинско земљиште (члан 46. став 1.); да се накнада по претходном ставу исплаћује за време од 50 година, у једнаким годишњим оброцима, почев од првог дана по истеку месеца у коме је ранији сопственик предао земљиште у посед општини или другом кориснику (члан 46. став 2.).

У „Службеном листу СФРЈ“, број 11/68 од 27. фебруара 1968. године објављен је званично пречишћени текст Закона о експропријацији, којим је било предвиђено да за експроприсану непокретност сопственику припада правична накнада (члан 10. став 1.)

5. Подносилац уставне жалбе сматра да има право на накнаду за грађевинско земљиште које му је национализовано и да стан који је уступљен његовом правном претходнику није добијен као накнада за национализовано земљиште, већ за експроприсану зграду која се налазила на том земљишту.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција означеног права подразумева, поред осталог, да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао: да је подносилац уставне жалбе захтевом упућеним Агенцији, тражио враћање имовине, односно обештећење за одузето грађевинско земљиште на к.п. број ... КО Београд 4 површине 690 м<sup>2</sup>, које је национализовано његовом правном претходнику; да је на име накнаде за експроприсану породичну стамбену зграду која се налазила на тој парцели правном претходнику подносиоца уставне жалбе дат у својину трособан стан; да у поступку пред Агенцијом није утврђено да ли је правном претходнику подносиоца решењем надлежног органа изузето из поседа предметно земљиште и да ли је и када добио накнаду за то земљиште.

Агенција је из садржине доказа изведених у поступку доношења предметног решења утврдила да к.п. број ... није експроприсана, већ национализована, али је оценила да подносилац уставне жалбе нема право на реституцију, у складу са одредбом члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, будући да је на име накнаде за експроприсану имовину бившем власнику уступљена друга непокретност. Другостепени орган је оценио неоснованим наводе жалбе да је бивши власник добио накнаду само за експроприсани објекат, а не и за грађевинско земљиште, позивајући се на члан 37. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта и истакао да је „предметна имовина (како зграда, тако и земљиште)“ одузета применом прописа о експропријацији и да је за исту одређена накнада. Управни суд није утврђивао нове чињенице на расправи одржаној у управном спору који је окончан оспореним актом, већ је одлуку о томе да је тужба неоснована донео на основу чињеница утврђених у предметном управном поступку, прихватајући у свему разлоге туженог органа.

По оцени Уставног суда, у поступку који је окончан оспореним актом поставило се као спорно следеће питање: да ли бивши власник има право на враћање имовине, односно обештећење за изграђено грађевинско земљиште које је одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, у ситуацији када му је исплаћена накнада за експроприсани објекат који се налазио на национализованом земљишту.

Уставни суд је констатовао да из наведених одредаба Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта произлази: да су сматрана грађевинским земљиштем и национализована сва изграђена и неизграђена земљишта, која су се налазила у ужим грађевинским рејонима градова и насеља градског карактера; да је у случају национализације зграде која се налази ван ужег грађевинског рејона, заједно са том зградом национализована и грађевинска парцела на којој је зграда подигнута, али само у делу земљишта које је било под објектом и које је служило за редовну употребу те зграде (грађевинско изграђено земљиште), док се остали део земљишта издвајао у посебну парцелу и остајао у својини сопственика; да је сопственик зграде која није национализована, а која се налазила на национализованој грађевинској парцели, имао право бесплатно коришћења земљишта које покрива зграда и земљишта које служи за редовну употребу те зграде, све док на том земљишту постоји зграда; да се за национализовано грађевинско неизграђено земљиште ранијем сопственику давала накнада која се одређивала по тарифи за експроприсано грађевинско земљиште и исплаћивала у периоду од 50 година. Уставни суд констатује да је Законом о експропријацији („Службени лист СФРЈ“, број 11/68 – званично пречишћени текст) уведен институт правичне накнаде за експроприсану непокретност.

Из свега наведеног произлази да су прописима о експропријацији који су примењивани после 15. фебруара 1968. године општи и појединачни интерес усклађени на новим принципима, чиме је отклоњен несклад који је праatio експропријацију вршену по раније важећим прописима. Суд, с тим у вези, указује да денационализација има за циљ успостављање одузетих

права и враћање ствари, како би се исправила неправда учињена према ранијим власницима, али се под тиме не подразумева прелазак имовине из приватне у друштвену својину који се, непосредно или посредно, одвијао по прописима о експропријацији примењиваним након 15. фебруара 1968. године, уз одређивање правичне накнаде за ту имовину (наведено правно становиште Уставни суд је изразио, поред осталих, у Одлуци Уж-5699/2016 од 6. децембра 2018. године). Наиме, бивши власник нема право на враћање имовине, односно обештећење у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима. Такође, права по основу наведеног закона не могу се остварити ни за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали до 15. фебруара 1968. године, ако је бившем власнику на име накнаде уступљена друга непокретност у својину, станарско право или други облик најшире правне власти.

Испитујући да ли су, у конкретном случају, испуњени услови за остваривање права по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу на обештећење, Уставни суд је имао у виду да се право на враћање имовине, односно обештећење може остварити за подржављене непокретности, па и за грађевинско земљиште одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, број 52/58).

Уставни суд је, такође, имао у виду да је ранији сопственик зграде која није национализована, а која се налазила на национализованој грађевинској парцели, имао право бесплатног коришћења земљишта које је под зградом и земљишта које служи за редовну употребу те зграде, све док на том земљишту постоји зграда. Овај суд, међутим, налази да наведено не упућује на закључак који је извео другостепени орган, а који је прихватио Управни суд у оспореном акту, да је давањем у својину трособног стана бивши власник у потпуности обештећен, како за експроприсану зграду, тако и за национализовано земљиште. Наведена ситуација се, наиме, мора разликовати од ситуације када је национализована зграда – а заједно са њом и грађевинска парцела на којој је зграда подигнута, али само у делу земљишта које је под зградом и које служи за редовну употребу те зграде, док се остали део земљишта издвајао у посебну парцелу и остајао у својини сопственика. У конкретном случају, међутим, бившем власнику је национализована читава парцела на којој се налазила зграда која је касније експроприсана, а не само део земљишта које је под зградом и које служи за редовну употребу те зграде.

Уставни суд је даље констатовао да је решењем Одељења за комунално-грађевинске, стамбене и имовинске послове СО Врачар број 04-15071/67 од 4. децембра 1967. године експроприсана зграда у Б. улици број ..., на к.п. број ... КОБ-4, те да је 20. маја 1969. године закључен споразум о накнади за експроприсану стамбену зграду. Полазећи од тога да применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта бивши власници нису могли остварити право на правичну накнаду, због чега је и тај



пропис наведен у члану 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а да се из доказа који су изведени у предметном управном поступку не може утврдити да ли је правном претходнику подносиоца уставне жалбе за национализовано грађевинско земљиште исплаћена правична накнада по прописима који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, Уставни суд сматра да у оспореној пресуда нису наведени уставноправно прихватљиви разлози за оцену да нису испуњени услови за остварење права на враћање имовине, односно обештећење за грађевинско земљиште на к.п. број ... КО Београд 4 (старог премера).

С обзиром на то да је бившем власнику припадала накнада за грађевинско земљиште одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, независно од накнаде за експроприсани објект који се налазио на том земљишту (видети Одлуку Уж-498/2017 од 26. септембра 2019. године), Уставни суд налази да је у оспореној пресуди произвољном применом материјалног права оцењено да је бившем власнику на име накнаде за национализовано земљиште уступљена друга непокретност у својину, односно да постоји сметња из члана 6. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу за остваривање права подносиоца уставне жалбе у вези са к.п. број ... КО Београд 4.

Уставни суд је, с обзиром на све изложено, утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. 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), у овом делу усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио оспорену пресуду Управног суда У. 1653/17 од 8. марта 2019. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Министарства Финансија – Сектор за имовинско правне послове број 46-00-00669/2016-13 од 21. новембра 2016. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је оценио преурањеним захтев уставне жалбе да се утврди повреда права на имовину, гарантованог одредбама члана 58. ст. 1. и 2. Устава, имајући у виду да ће, након поништавања пресуде Управног суда У. 1653/17 од 8. марта 2019. године, бити поново испитана законитост решења којим је окончан предметни управни поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбацио, због непостојања претпоставки утврђених Уставом и Законом за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута разматрао наведено питање, те да је заузео начелан став да, у смислу члана 6. Закона о Уставном суду, нема основа за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом. Како у конкретном случају не

постоје било какве изузетне и посебне околности које би оправдале другачију примену члана 6. став 2. Закона о Уставном суду (видети пресуду у предмету Европског суда за људска права *Драјан Ковачевић против Хрватске*, број представке 49281/15 од 12. маја 2022. године, став 83.), Суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио овај захтев, решавајући као у тачки 2. изреке.

9. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9), члана 46. тачка 9) 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.

Одлука Уж-5074/2019 од 29. септембра 2022. године

**Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава;  
повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву за признавање права  
на старосну пензију)**

Начин одређивања основа осигурања и времена које се рачуна у стаж осигурања лицу које је половину пуног радног времена радило као запослени код послодавца, а другу половину у привредном друштву чији је оснивач; повреда права на суђење у разумном року у поступку за остваривање права на старосну пензију

Подносилац уставне жалбе повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава образлаже тиме што му је за спорни период у стаж осигурања утврђено само време које је провео на раду код послодавца са половином пуног радног времена, а не и време које је у истом периоду провео на раду у привредном друштву чији је био један од оснивача, што је имало за последицу да му је утврђен стаж осигурања краћи за 21 месец, а тиме и мањи износ старосне пензије.

Испитујући да ли су у оспореној пресуди дати уставноправно прихватљиви разлози за оцену о дужини навршеног стажа осигурања подносиоца уставне жалбе који је у спорном периоду био обавезно осигуран по основу запослења са непуним радним временом, Уставни суд је утврдио да се, према важећем Закону, стаж осигурања везује за календарско време проведено на раду, односно у осигурању, које се исказује у данима и месецима у току календарске године, без обзира на радно време, те није од значаја да ли осигураник запослени ради са пуним или непуним радним временом, већ да ли је уплаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, како би се осигуранику запосленом по том основу време проведено на раду, односно у осигурању у ефективном трајању (календарско време) утврдило у стаж осигурања. Такође, одредбом члана 129. став 1. тачка 10) Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано је да се у матичну евиденцију уносе подаци о броју месеци, односно дана

које је осигураник провео на раду и броју месеци, односно дана за које су исплаћене накнаде, а не подаци о броју часова проведених на раду и броју часова за које су исплаћене накнаде, како је било прописано одредбом члана 116. став 1. тачка 10) ранијег Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања. Имајући у виду да радно време и број часова проведених на раду, односно број часова за које су исплаћене накнаде нису подаци који се уносе у матичну евиденцију, нити су то чињенице које су по Закону од утицаја на утврђивање стажа осигурања у спорном периоду, Уставни суд налази да је у поступку који је правноснажно окончан оспореном пресудом произвољно примењено материјално право на штету подносиоца уставне жалбе.

Полазећи од изложеног, Суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореном пресудом Управног суда повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је, имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, одредио отклањање штетних последица поништавањем оспорене пресуде Управног суда и налагањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоца поднетој против другостепеног решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Разматрајући основаност уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је подносилац уставне жалбе искључиво доводи у везу са трајањем управног спора који је трајао три године и непуну три месеца, па је нашао да је споро поступање Управног суда искључиво довело до дугог трајања управног спора које се у конкретном случају не може оправдати, а да подносилац има материјални интерес да се стаж осигурања утврди у дужем трајању јер је то од утицаја на висину права на старосну пензију, и да није допринео трајању предметног управног спора. Стога је Суд оценио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року и досудио му накнаду нематеријалне штете у новчаном износу који представља адекватно правично задовољење, ценећи све околности од значаја за утврђивање висине ове накнаде, посебно дужину предметног управног спора, те имајући у виду праксу Европског суда за људска права у референтним одлукама које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ј. А. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 2171/16 од 10. маја 2019. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 2171/16 од 10. маја 2019. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетеј против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда број 01-02/181.6.3 15943/15 од 31. децембра 2015. године.

3. Усваја се уставна жалба Ј. А. и утврђује да је у поступку који је вођен пред Управним судом у предмету У. 2171/16 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

4. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 500 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Ј. А. из Београда поднео је Уставном суду, 25. јуна 2019. године уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 2171/16 од 10. маја 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на суђење у разумном року, као и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

Подносилац је у уставној жалби навео: да му је привременим решењем првостепеног органа неправилно утврђен стаж осигурања у периоду од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године, тако да је оштећен за 21 месец; да је у наведеном периоду био запослен код послодавца са половином пуног радног времена, а истовремено је био запослен са „пуним“ радним временом у привредном друштву, чији је оснивач, при чему је уредно плаћао све доприносе; да му је првостепени орган обрачунао само стаж осигурања који је остварио са половином радног времена, позивајући се на члан 10. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању; да је наведена одредба установљена да се стаж не би дупло рачунао, а не да искључи стаж по основу обављања самосталне делатности у ситуацији када у току једне године нема 12 месеци стажа по основу запослења.

Сматра да му је право на правично суђење повређено због тога што Управни суд није образложио своју одлуку на јасан и аргументован начин јер није размотрио суштинско питање, већ се задовољио пуким потврђивањем одлуке управног органа, који је произвољно и погрешно применио материјално право.

Повреду права на суђење у разумном року види у томе што је Управни суд оспорену пресуду донео три године и два месеца од подношења тужбе.

По његовом мишљењу, право на имовину је повређено ускраћивањем права на стаж осигурања у трајању од 21 месеца, иако га је стекао на основу закона, уплаћујући све доприносе, па му је самим тим умањења и пензија за наведени период.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду права на које се у уставној жалби указује, поништи оспорену пресуду

и одреди да исти суд поново одлучи о његовој тужби. Истекао је и захтев за накнаду нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року у износу од 1.000 евра у динарској противвредности.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан искључиво да испитује постојање повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода, те стога и наводи уставне жалбе морају, са становишта Уставом утврђене садржине означеног права или слободе, очигледно указивати на његову повреду или ускраћивање.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала за град Београд Д. број 773189 и Управног суда У. 2171/16, као и целокупне документације приложене уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 31. августа 2015. године поднео захтев за признавање права на старосну пензију.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала за град Београд (у даљем тексту: првостепени орган) је утврдио да у матичној евиденцији, поред осталог, нису унети подаци о стажу осигурања за период од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године. Стога је замолницом од 21. септембра 2015. године тражио од Филијале Нови Сад да провери да ли је подносилац у привредном друштву „И.“ доо Нови Сад „радио скраћено радно време и колико, па у зависности од тога да се поднесе М-8 образац или адекватна службена белешка“. Филијала Нови Сад је доставила: уговор о раду закључен између подносиоца уставне жалбе и привредног друштва „И.“ доо Нови Сад, којим је подносилац почев од 1. јула 2006. године засновао радни однос на неодређено време са непуним радним временом од 20 часова недељно, односно четири часа дневно, на радном месту одговорни извођач радова; потврду привредног друштва „И.“ доо Нови Сад о томе да је подносилац у периоду од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године „био пријављен половину радног времена у том привредном друштву, а преосталу половину радног времена у привредном друштву „А.“ доо Београд“; уговор о раду закључен између подносиоца уставне жалбе и привредног друштва „А.“ доо Београд, којим је подносилац, као један од оснивача наведеног привредног друштва, почев од 6. јуна 2006. године, засновао радни однос на неодређено време са непуним радним временом од 20 часова недељно, на радном месту директор. Првостепени орган је, на основу наведених доказа, утврдио да је подносилац у периоду од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године (42 месеца) остварио стаж осигурања у трајању од 21 месеца.

Привременим решењем број 181.1-1 09640/15 од 18. новембра 2015. године подносиоцу уставне жалбе је утврђено право на старосну пензију од 1. септембра 2015. године, у месечном износу од 74.115,33 динара. Истим решењем је утврђено да пензијски стаж износи 34 године, 11 месеци и 24 дана, као и да је решење привремено до утврђивања остварене и просечне зараде за 2015. годину.

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда (у даљем тексту: другостепени орган) број 01-02/181.6.3 15943/15 од 31. децембра 2015. године одбијена је жалба подносиоца изјављена против наведеног првостепеног решења. У образложењу другостепеног решења је наведено: да је првостепени орган после спроведеног поступка у матичној евиденцији, у смислу одредаба члана 132. и 140. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, привременим решењем одлучио о праву на старосну пензију на основу података утврђених и регистрованих у матичној евиденцији, сагласно члану 85. Закона; да је подносилац у периоду од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године био осигуран као запослени у предузећу „И.“ из Новог Сада; да је неоснован навод жалбе да је приликом одлучивања о пензији требало урачунати у стаж осигурања за наведени период и време када је радио у предузећу „А.“ чији је један од оснивача; да, сагласно одредби члана 10. став 2. Закона, основ осигурања као запосленог у предузећу „И.“ искључује његов основ осигурања као лица које обавља самосталну делатност, с тим да је приликом обрачуна пензије узети у обзир остварена зарада и допринос за пензијско и инвалидско осигурање које је платио као оснивач предузећа „А.“

Подносилац уставне жалбе је 12. фебруара 2016. године поднео тужбу против наведеног другостепеног решења, истичући да одредба члана 10. став 2. Закона није правилно примењена. По његовом мишљењу, поред стажа осигурања који је као осигураник запослени остварио у трајању од три месеца у 2006. години и од по шест месеци у 2007, 2008. и 2009. години, за преостали период од три месеца у 2006. години и од по шест месеци у 2007, 2008. и 2009. години требало је урачунати стаж који је остварио у самосталној делатности, како би имао пуне године стажа осигурања у наведеном периоду.

Оспореном пресудом Управног суда У. 2171/16 од 10. маја 2019. године одбијена је тужба подносиоца. По оцени Управног суда, правилно је поступио тужени орган када је решавајући о жалби подносиоца, након увида у податке утврђене у матичној евиденцији, у смислу члана 85. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, и податке исказане у ожалбеном решењу, нашао да је оно правилно и у свему на закону засновано. Позивајући се на одредбе члана 46. и члана 10. став 2. истог закона, Управни суд је оценио да је правилан закључак туженог органа да основ осигурања подносиоца као запосленог у привредном друштву „И.“ доо Нови Сад искључује основ осигурања подносиоца као лица које обавља самосталну делатност, па у стаж осигурања за наведени период није урачунато и време када је радио у привредном друштву „А.“ доо Београд, чији је био један од оснивача.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

За одлучивање о овој уставној жалби од значаја су и одредбе следећих прописа:

Законом о основама пензијског и инвалидског осигурања („Службени лист СРЈ“, бр. 30/96, 58/98, 70/01, 3/02, 39/02 и 5/03), који је био на снази до 9. априла 2003. године, било је прописано: да пензијски стаж на основу кога се стичу и остварују права из пензијског и инвалидског осигурања обухвата време које се рачуна у стаж осигурања и посебан стаж према одредбама овог закона (члан 85. став 1. тачка 1)); у стаж осигурања, у смислу члана 85. став 1. овог закона, рачуна се 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 (члан 87. став 1.); да се у стаж осигурања рачуна време проведено на раду с пуним радним временом (члан 88. став 1.); да се под временом проведеним на раду с пуним радним временом подразумева и време које се, према прописима о радним односима, сматра пуним радним временом (став 2.); да се у стаж осигурања рачуна и време проведено, у складу с прописима о радним односима, на раду с временом краћим од пуног радног времена, осим времена из става 2. овог члана, с тим што се укупан број часова таквог рада, остварених за поједине године, обрачунава на пуно радно време (став 3.); да се време проведено на раду код два послодавца или више послодаваца обрачунава према одредби става 3. овог члана (став 4.); да се у матичну евиденцију уносе подаци о осигураницима, поред осталог, о броју часова проведених на раду и броју часова за које су исплаћене накнаде (члан 116. став 1. тачка 10)).

Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС, 84/04 – други закон, 85/05, 101/05 – други закон, 63/06 – Одлука УС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14), који је ступио на снагу 10. априла 2003. године, у тексту који се примењивао у конкретном случају, било је прописано: да су обавезно осигурана лица (у даљем тексту: осигураници), у смислу овог закона: запослени (у даљем тексту: осигураник запослени), лица која самостално обављају делатност (у даљем тексту: осигураник самосталних делатности) и пољопривредници (у даљем тексту: осигураник пољопривредник) (члан 10. став 1.); да ако лице истовремено испуњава услове за осигурање по више основа из става 1. овог члана, основ осигурања одређује се на тај начин што постојање основа осигурања по претходној тачки искључује основ осигурања из наредне тачке (члан 10. став 2.); да се обавезе за плаћање доприноса по основу осигурања утврђују у складу са овим законом (члан 10. став 3.); да су осигураници запослени лица у радном односу, односно запослена у предузећу, другом правном лицу, државном органу, органу јединице локалне самоуправе или код физичких лица (у даљем тексту: послодавац),

изузев лица из члана 12. став 1. тачка 2) овог закона (члан 11. тачка 1)); да су осигураници самосталних делатности лица која су оснивачи, односно чланови привредних друштава у складу са законом, који у њима раде, без обзира да ли су у радном односу у привредном друштву чији су оснивач односно члан (члана 12. став 1. тачка 2)); да пензијски стаж на основу кога се стичу и остварују права из пензијског и инвалидског осигурања обухвата време које се рачуна у стаж осигурања и посебан стаж према одредбама овог закона (члан 44. став 1. тачка 1)); да 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 (члан 46.); да се у стаж осигурања у смислу члана 44. тачка 1) овог закона рачуна време проведено на раду односно у осигурању, у ефективном трајању (члан 47.); 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 се подаци уносе у матичну евиденцију на основу пријава поднесених на прописаним обрасцима које се могу достављати и путем средстава за електронску обраду података, односно у електронској форми, у складу са законом (члан 126. став 3.); да се у матичну евиденцију уносе подаци о осигураницима, поред осталог, о броју месеци, односно дана проведених на раду и броју месеци, односно дана за које су исплаћене накнаде (члан 129. став 1. тачка 10)); да својство осигураника, стаж осигурања, зараде, накнаде зараде, основице осигурања, односно уговорене накнаде које се узимају за утврђивање висине права утврђује фонд на основу пријава података из члана 132. овог закона, уношењем података у матичну евиденцију (члан 140. став 1.).

Одредбом члана 46. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 73/18), која је ступила на снагу 30. септембра 2018. године, прописано је да се у стаж осигурања, у смислу члана 44. овог закона, осигуранику рачуна време за које је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање по било ком основу за који постоји обавеза плаћања доприноса у складу са законом.

Одредбом члана 51. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, број 73/18), која није интегрисана у текст закона, прописано је да ће се обрасци прописани актом Владе у складу са чланом 126. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, који престају да се примењују 1. јануара 2019. године, примењивати и даље за период осигурања навршен закључно са 31. децембром 2018. године.

Одредбама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21 и 118/21) је прописано: да су обвезници доприноса за пензијско и инвалидско осигурање осигураници, у складу са законом који уређује систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања, и то запослени и оснивачи, односно чланови



привредног друштва (члан 7. тач. 1) и 7)); да када осигураник остварује приходе по више различитих основа (радни однос, самостална делатност, уговори и др.), допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање обрачунава се и плаћа по свим тим основима, до износа највише годишње основице доприноса, у складу са овим законом (члан 12. став 1.).

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) је прописано: да у управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року (...) (члан 2.); да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при томе није везан разлозима тужбе (члан 41. став 1.).

Одлуком о обрасцима пријава података за матичну евиденцију о осигураницима и корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања („Службени гласник РС“, бр. 118/03, 11/06, 54/10 и 44/18 – други пропис) прописани су обрасци пријава података за матичну евиденцију о осигураницима и корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања, који чине саставни део наведене одлуке. Даном ступања на снагу наведене одлуке престала је да важи Одлука о обрасцима пријава података за матичну евиденцију о осигураницима и корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања („Службени лист СРЈ“, број 14/97). Према раније важећој Одлуци, пријава на осигурање (Образац М-1) је садржала податак о радном времену осигураника (колико часова седмично), а пријава података за утврђивање стажа осигурања, зараде, накнаде зараде, односно основице осигурања и висине уплаћеног доприноса за календарску годину за осигуранике запослене (Образац М-4) и пријава промене података за утврђивање стажа осигурања и зараде (Образац М-8) су садржале податак о укупном броју остварених часова у протеклој календарској години за које је исплаћена зарада, односно накнада зараде која служи за утврђивање пензијског основа. Према важећој Одлуци, наведени подаци нису садржани у поменутим пријавама.

5. Подносилац уставне жалбе повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава образлаже тиме што је за период од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године у стаж осигурања утврђено само време које је провео на раду код послодавца са половином пуног радног времена, а не и време које је у истом периоду провео на раду у привредном друштву чији је био један од оснивача, што је имало за последицу да му је у том периоду утврђен стаж осигурања краћи за 21 месец, а тиме и мањи износ старосне пензије.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта одредбе члана 32. став 1. Устава, овај суд је имао у виду да се уставна гаранција наведеног права, поред осталог, састоји у томе да одлука суда о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом релевантног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у противном могло сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег суда.

Уставни суд је констатовао да је привременим решењем првостепеног органа подносиоцу уставне жалбе утврђено право на старосну пензију у опредељеном месечном новчаном износу и стаж осигурања у трајању од 34 године, 11 месеци и 24 дана, с тим што је решење оглашено привременим до утврђивања остварене и просечне зараде за 2015. годину. Како за спорни период од 1. јула 2006. до 31. децембра 2009. године (42 месеца) у матичној евиденцији није био утврђен стаж осигурања, првостепени орган је пре доношења привременог решења спровео поступак и на основу прибављених доказа утврдио стаж осигурања подносиоца у трајању од 21 месеца, рачунајући у стаж осигурања само непуно радно време које је провео на раду као запослени код послодавца - привредног друштва „И.“ доо Нови Сад, а не и време које је провео на раду у привредном друштву „А.“ доо Београд, чији је био један од оснивача. Другостепени орган је оценио да је првостепени орган, на основу података утврђених и регистрованих у матичној евиденцији, правилно утврдио основ и дужину стажа осигурања подносиоца у спорном периоду. Управни суд је у оспореној пресуди прихватио као правилне и на закону засноване разлоге другостепеног органа.

У конкретном случају су се као спорна поставила питања на који начин се одређује основ осигурања и које време се рачуна у стаж осигурања лицу које је једну половину пуног радног времена радило као запослени код послодавца, а другу половину пуног радног времена у привредном друштву чији је оснивач.

С тим у вези, Уставни суд је констатовао да је подносилац уставне жалбе у спорном периоду истовремено испуњавао услове за стицање својства осигураника запосленог и осигураника самосталних делатности. У том случају, у смислу одредбе члана 10. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, осигурање по основу радног односа код послодавца искључује осигурање по основу обављања самосталне делатности, те је подносилац у спорном периоду стекао својство осигураника запосленог. Дакле, подносиоцу се у стаж осигурања могло утврдити време за које је био у радном односу код другог послодавца, а не и време за које је у истом периоду био у радном односу у привредном друштву чији је био један од оснивача, без обзира на радно време. Са друге стране, допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање се, сагласно одредби члана 12. став 1. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, обрачунавао и плаћао по оба основа по којима је подносилац остварио приходе – по основу запослења и по основу самосталне делатности, што је било од утицаја на утврђивање личног коефицијента приликом обрачуна висине старосне пензије. Следом изнетог, Уставни суд је оценио да су у оспореној пресуди дати довољни разлози за оцену да је подносилац у спорном периоду могао бити обавезно осигуран само по једном основу, конкретно као осигураник запослени, а да је допринос за обавезно пензијско и инвалидско осигурање морао бити обрачунат и плаћен по оба основа по којима је остварио приходе.

Испитујући да ли су у оспореној пресуди дати уставноправно прихватљиви разлози за оцену о дужини навршеног стажа осигурања подносиоца

уставне жалбе који је у спорном периоду био обавезно осигуран по основу запослења са непуним радним временом, Уставни суд је пошао од тога да је одредбом члана 46. Закона о пензијском и инвалидском осигурању било прописано да се у стаж осигурања 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, а да је одредбом члана 47. истог закона прописано да се у стаж осигурања рачуна време проведено на раду, односно у осигурању у ефективном трајању. Ово представља битну разлику у односу одредбе члана 88. раније важећег Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања, којима је било прописано да се у стаж осигурања рачуна време проведено на раду с пуним радним временом, које се уређује прописима о раду, као и да се часови рада који је краћи од пуног радног времена прерачунавају и свде на пуно радно време у једној календарској години. Према важећем Закону, стаж осигурања се везује за календарско време проведено на раду односно у осигурању, које се исказује у данима и месецима у току календарске године, без обзира на радно време. Наиме, важећим Законом није прописано да се запосленом који ради са непуним радним временом стаж осигурања рачуна сразмерно оствареном радном времену. Стога, није од значаја да ли осигураник запослени ради са пуним или непуним радним временом, већ да ли је уплаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, како би се осигуранику запосленом по том основу време проведено на раду, односно у осигурању у ефективном трајању (календарско време) утврдило у стаж осигурања.

Уставни суд, такође, указује на то да је одредбом члана 129. став 1. тачка 10) Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано да се у матичну евиденцију уносе подаци о броју месеци, односно дана које је осигураник провео на раду и броју месеци, односно дана за које су исплаћене накнаде, а не подаци о броју часова проведених на раду и броју часова за које су исплаћене накнаде, како је било прописано одредбом члана 116. став 1. тачка 10) раније важећег Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања. У том смислу, прописани обрасци пријава, на основу којих се подаци уносе у матичну евиденцију за спорни период, не садрже податке о радном времену осигураника (колико часова седмично) и укупном броју остварених часова у једној календарској години за које је исплаћена зарада, односно накнада зараде, што су подаци који су били садржани у пријавама према раније важећим прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Имајући у виду да радно време и број часова проведених на раду, односно број часова за које су исплаћене накнаде нису подаци који се уносе у матичну евиденцију, нити су то чињенице које су по Закону од утицаја на утврђивање стажа осигурања у спорном периоду, Уставни суд налази да је у поступку који је правноснажно окончан оспореном пресудом произвољно примењено материјално право на штету подносиоца уставне жалбе.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореном пресудом Управног суда повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је усвојио

уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. 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), одлучујући као у тачки 1. изреке.

Имајући у виду природу учињене повреде уставног права у конкретном случају, Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се отклањање штетних последица подносиоцу уставне жалбе у овом уставносудском поступку може остварити једино поништавањем пресуде Управног суда У. 2171/16 од 10. маја 2019. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука по тужби подносиоца поднетој против решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда број 01-02/181.6.3 15943/15 од 31. децембра 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

С обзиром на то да је утврдио повреду права на правично суђење и поништио оспорену пресуду, Уставни суд није разматрао наводе уставне жалбе о повреди права на имовину из члана 58. став 1. Устава, која се образлаже истим наводима као и повреда права на правично суђење.

6. Разматрајући основаност уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је подносилац уставне жалбе искључиво доводи у везу са трајањем управног спора који је покренут тужбом од 12. фебруара 2016. године и окончан доношењем оспорене пресуде Управног суда од 10. маја 2019. године. Из наведеног следи да је оспорени управно-судски поступак трајао три године и непуна три месеца.

Поред саме дужине трајања поступка, Уставни суд је, при оцењивању да ли је период одлучивања надлежног суда био разуман, узео у разматрање и следеће критеријуме: сложеност предмета, понашање подносиоца као странке у поступку, поступање надлежног суда, као и то о ком праву подносиоца је одлучивано.

Примењујући наведене критеријуме на конкретан случај, Уставни суд налази да предмет управног спора није био сложен, јер је пред Управним судом било спорно само правно питање – утврђивање стажа осигурања подносиоца који је у спорном периоду радио са непуним радним временом као запослени код послодавца и у привредном друштву чији је био један од оснивача. Подносилац има материјални интерес да се стаж осигурања утврди у дужем трајању јер је то од утицаја на висину права на старосну пензију. При томе, својим понашањем није допринео трајању предметног управног спора.

Уставни суд је нашао да је споро поступање Управног суда искључиво довело до дугог трајања управног спора које се у конкретном случају не може оправдати. Према становишту Европског суда за људска права, повреда права на суђење у разумном року постоји када је суђење у једном степену трајало претерано дуго (пресуда *Ciccardi против Италије*, број представке 46521/99, од 16. новембра 2000. године, ст. 9. и 11.).

Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом

члана 32. став 1. Устава, те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, усвојио уставну жалбу и у овом делу, одлучујући као у тачки 3. изреке.

7. На основу одредбе члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 4. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоцу уставне жалбе због утврђене повреде права оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете у износу од 500 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате, а да се накнада исплати на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству.

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја за утврђивање висине ове накнаде штете, посебно дужину трајања предметног управног спора. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља правичну и адекватну накнаду за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због наведеног поступања надлежног суда. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је, такође, имао у виду праксу овог суда, економске и социјалне прилике у Републици Србији, као и саму суштину накнаде нематеријалне штете којом се оштећеном лицу пружа одговарајуће задовољење.

Поред тога, Уставни суд је имао у виду праксу Европског суда за људска права изражену у пресуди *Хрусић и други против Србије*, од 9. јануара 2018. године (представке бр. 8647/16, 12666/16 и 20851/16), и више других пресуда, а које се односе на питање висине накнаде нематеријалне штете досуђене због повреде права на суђење у разумном року. Усклађујући своју досадашњу праксу са наведеним ставовима Европског суда, Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну компензацију за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због неделотворног поступања органа управе.

8. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6662/2019 од 13. октобра 2022. године

**Није повређено право на правично суђење,  
из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по захтеву  
за остваривање права на инвалидску пензију)**

Могућност учествовања странке у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења Фонда, предлагања доказа и изјашњавања о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења

Уставни суд је констатовао да су у поступку који је претходио доношењу оспорене пресуде Управног суда прибављени налази, мишљења и оцене органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у првостепеном и другостепеном поступку како би се дао одговор на тврдње подносиоце захтева о постојању инвалидности као последице болести. Поменути налази, мишљења и оцене органа вештачења били су одлучујући докази у том предмету јер се без њих није могла дати оцена о томе да ли код подносиоце уставне жалбе постоји инвалидност у смислу члана 21. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

Према одредби члана 93. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, орган вештачења вештачи увек када је потребно утврђивање постојања инвалидности, што значи да је орган Фонда који решава у првом степену дужан да пре доношења решења прибави налаз, мишљење и оцену органа вештачења, па потом да одлучи о праву на инвалидску пензију, а исту обавезу има и орган Фонда који решава у другом степену када се у жалби добија оцена о непостојању инвалидности. При томе, налаз, мишљење и оцена органа вештачења подлежу обавезној контроли коју врши орган утврђен општим актом Фонда, тако да без извршене контроле, налаз, мишљење и оцена органа вештачења не могу да буду основ за доношење решења.

Имајући у виду да подносиоца уставне жалбе повреду права на правично суђење види у томе што приликом извођења доказа вештачењем нису примењена правила поступка прописана Законом о општем управном поступку, Уставни суд указује на то да евентуални процесни пропусти могу довести до повреде права на правично суђење само уколико су учинили конкретни поступак, у целини посматрано, неправичним. Полазећи од свега утврђеног у спроведеном поступку по овој уставној жалби, Уставни суд је оценио да је подносиоци пружена прилика да учествује у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења Фонда који су коришћени приликом одлучивања о основаности њеног захтева, да их потом оспори, да предлаже доказе, као и да се изјасни о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења, штитећи тако своја права и правне интересе. Стога је Уставни суд оценио да подносиоци уставне жалбе оспореном пресудом Управног суда није повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, па је у овом делу уставну жалбу одбио.

С обзиром на то да подносиоца уставне жалбе није доставила доказе да је Управни суд у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије (различите) одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, то уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима би била поткрепљена тврдња о ускраћивању права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, и како се подносиоца само формално позива на повреду права на социјалну заштиту из члана 69. Устава, а сви наводи уставне жалбе односе се на повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, о чему је одлучено, то је уставна жалба у овим деловима одбачена због недостатка претпоставки за вођење поступка.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба С. М. изјављена против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 19003/18 од 12. јуна 2019. године због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

### О б р а з л о ж е њ е

1. С. М. из села Лужнице код Крагујевца поднела је Уставном суду, 31. јула 2019. године, преко пуномоћника М. М, адвоката из Крагујевца, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 19003/18 од 12. јуна 2019. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на социјалну заштиту, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 69. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено: да подносиатељки уставне жалбе није омогућено да учествује у управном поступку у коме је одлучивано о њеном праву на инвалидску пензију; да јој налази, мишљења и оцене оба органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање нису достављени на изјашњење, нити је имала могућност да поставља питања вештацима на усменој расправи која је обавезна увек када се изводи доказ вештачењем, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку; да је споран став Управног суда да орган који доноси решење води поступак у складу са Правилником о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање из разлога што у складу са поменутиим правилником поступа орган вештачења, док је орган који доноси решење обавезан да поступак спроводе у складу са одредбама Закона о општем управном поступку.

Предложено је да Уставни суд утврди повреде означених уставних права, поништи оспорену пресуду и одреди да се отклоне штетне последице.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу увида у списе предмета Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Крагујевац Д. број 126200 и у целокупну документацију приложу уз уставну жалбу, утврдио:

3.1. Чињенице које се односе на раније поступке вођене по захтевима подносиоце уставне жалбе за остваривање права из инвалидског осигурања:

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Крагујевац (у даљем тексту: првостепени орган) број 182.6-0070 од 4. августа 2000. године подносиоце уставне жалбе је, на основу налаза, мишљења и оцене првостепеног органа вештачења број 1481 од 12. јула 2000. године, утврђена преостала радна способност као последица болести, у смислу одредбе члана 38. став 2. Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања („Службени лист СРЈ“, бр. 30/96, 58/98, 70/01, 3/02, 39/02 и 5/03), и по том основу право на распоређивање на други одговарајући посао са пуним радним временом и право на новчану накнаду у вези са тим распоређивањем, у смислу члана 52. наведеног закона.

Подноситељка је 24. априла 2017. године поднела захтев за остваривање права на инвалидску пензију поводом којег је донето првостепено решење број 182.2-4 12/17 од 12. септембра 2017. године којим подносиоце то право није признато. Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Фонда (у даљем тексту: другостепени орган) број 01-02/182.6.8 13454/17 од 15. новембра 2017. године одбијена је жалба подносиоце, у којој није истицала да јој налаз, мишљење и оцена првостепеног органа вештачења није достављен на изјашњење. Оба органа вештачења су ценили сву расположиву медицинску документацију, међу којом је био и извештај лекара специјалисте Кабинета за реуматологију од 9. јануара 2017. године, на који се подносиоце позивала и у поступку који је претходио подношењу ове уставне жалбе. Против другостепеног решења није поднела тужбу у управном спору.

3.2. Чињенице која се односе на поступак остваривања права подносиоце уставне жалбе на инвалидску пензију који је правноснажно окончан оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 19003/18 од 12. јуна 2019. године:

Подноситељка уставне жалбе је 16. јануара 2018. године поднела захтев за остваривање права на инвалидску пензију. Уз захтев је поднет предлог за утврђивање инвалидности који је дао изабрани лекар и медицинска документација која садржи специјалистичке налазе (извештаји шест лекара специјалиста), дијагностичке тестове и лабораторијски налаз.

Лекар вештак, специјалиста интерне медицине, је 9. фебруара 2018. године, по налогу првостепеног органа, прегледао подносиоце уставне жалбе, као и раније цењену и нову медицинску документацију коју је приложила, те је затражена консултација и преглед лекара вештака офталмолога, који је у свом извештају од 19. априла 2018. године оценио да „са офталмолошке стране не испуњава услове за потпуни губитак радне способности, нити постоји телесно оштећење“. Након експертизе Одељења функционалне дијагностике Фонда, лекар вештак је дао налаз, мишљење и оцену број 505 од 25. априла 2018. године у коме је установио да код подносиоце не постоји потпуни губитак радне способности, али да и даље постоји преостала радна



способност како је оцењено налазом, мишљењем и оценом број 1481 од 12. јула 2000. године, као и да лечење подносиоце са медицинском рехабилитацијом није завршено, предлажући даље лечење. Лекар вештак - контролор је дао сагласност на наведени налаз, мишљење и оцену.

Решењем првостепеног органа број 182.2-4 5/2018 од 11. јуна 2018. године подносиоце није признато право на инвалидску пензију јер не постоји потпуни губитак радне способности. У образложењу решења је наведена оцена првостепеног органа вештачења да код подносиоце не постоји потпуни губитак радне способности, у смислу чл. 21. и 218. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, односно да не постоје промене у стању инвалидности.

Подносиоце је изјавила жалбу против наведеног првостепеног решења у којој је оспорила налаз, мишљење и оцену првостепеног органа вештачења и уз коју је доставила извештаје лекара специјалисте Кабинета за реуматологију, први од 9. јануара 2017. године, у коме је констатовано да има болове и оцењено да је због отежане покретљивости неспособна за рад, и други од 23. априла 2018. године, у коме је констатовано да има болове, али није оцењено да је неспособна за рад.

Вештачење у другостепеном поступку је вршио лекар вештак, специјалиста интерне медицине, који је ценио све наводе жалбе, налазе, мишљења и оцене првостепеног органа вештачења и органа вештачења из претходних поступака, као и целокупну медицинску документацију, те је дао налаз, мишљење и оцену број 735 од 3. септембра 2018. године у коме се сложио са оценом првостепеног органа вештачења. Наведено је да су, сем ослабљеног вида, налази по осталим системима уредни. Наглашено је да је очувана покретљивост свих сегмената кичменог стуба и великих зглобова због чега се не може прихватити извештај реуматолога од 9. јануара 2017. године да је због отежане покретљивости неспособна за рад. Лекар вештак – контролор је дао сагласност на наведени налаз, мишљење и оцену.

Решењем другостепеног органа број 01-02/182.6.8 8700/18 од 24. септембра 2018. године одбијена је жалба подносиоце. У образложењу другостепеног решења је у целини цитирано образложење оцене и мишљења другостепеног органа вештачења о правилности налаза, мишљења и оцене првостепеног органа вештачења и утврђено да је оно медицински документовано и довољно образложено да, као такво, у потпуности може да послужи као пуноважно мишљење вештака, у смислу чл. 128. и 129. Закона о општем управном поступку. Стога је оцењено да не постоји потпуни губитак радне способности у смислу члана 21. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, па нису испуњени услови за признавање права на инвалидску пензију прописани чланом 25. Закона.

Подносиоце је поднела тужбу против наведеног другостепеног решења у којој је оспорила налаз, мишљење и оцену другостепеног органа вештачења, при чему није предложила одржавање усмене јавне расправе у управном спору и извођење нових доказа, већ се позвала на исте доказе као и у жалби. Истакла је, као и у жалби, да јој налази, мишљења и оцене

оба органа вештачења нису достављени на изјашњење и да пред управним органима није одржана усмена расправа на којој би вештаци били саслушани и на којој би им постављала питања.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 19003/18 од 12. јуна 2019. године одбијена је тужба подносиоце. Управни суд је навео да је ценио наводе тужбе, али је нашао да се њима не доводи у сумњу законитост добијаног решења. Ово из разлога што из налаза оба органа вештачења произлази да су ценили сву расположиву медицинску документацију, да је првостепени орган вештачења извршио медицински преглед подносиоце и да су органи вештачења у свему поступили у складу са одредбама чл. 28-42. и 45-47. Правилника о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, па такви налази, мишљења и оцене органа вештачења представљају ваљане доказе у смислу чл. 128. и 129. Закона о општем управном поступку. Исти суд је нашао да навод тужбе да подносиоце није упозната са налазима, мишљењима и оценама органа вештачења није од утицаја на другачије одлучивање у овој управној ствари, јер Правилником о образовању, организацији и начину рада органа вештачења („Службени гласник РС“, бр. 46/03...49/07) није прописана обавеза достављања налаза и мишљења органа вештачења подносиоцу захтева, већ органу надлежном за решавање о правима из пензијског и инвалидског осигурања. Такође је оцењено да није од утицаја позивање на извештај лекара специјалисте Кабинета за реуматологију од 9. јануара 2017. године, јер је одредбом члана 93. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано да када је за решавање о праву из пензијског и инвалидског осигурања потребно утврђивање постојања инвалидности, Фонд решењем утврђује те чињенице на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења, чије се образовање и начин рада утврђују општим актом фонда.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење) је прописано: да странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари (члан 11. став 1.); да се без претходног изјашњавања странке може одлучити само када је то законом дозвољено (став 2.); да се испитни поступак води ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари или ако странка мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса (члан 106. став 1.); да странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње

и побија тврдње које се не слажу с њеним (став 2.); да поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари (члан 11. овог закона) (став 3.); да овлашћено службено лице заказује усмену расправу када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак (члан 109. став 1.); да се вештачење изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже (члан 128. став 1.).

Законом о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – Одлука УС, 84/04 – други закон, 85/05, 101/05 – други закон, 63/06 – Одлука УС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14), у тексту који се примењивао у конкретном случају, било је прописано: да инвалидност постоји кад код осигураника настане потпуни губитак радне способности, (...) због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом (члан 21.); да осигураник код кога настане потпуни губитак радне способности, стиче право на инвалидску пензију ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу – под условом да је губитак радне способности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију утврђених у члану 19. тачка 1) овог закона и да има навршених пет година стажа осигурања (члан 25. тачка 2)); да када је за решавање о праву из пензијског и инвалидског осигурања потребно утврђивање постојања инвалидности, телесног оштећења, потребе за помоћи и негом другог лица, узрока инвалидности и телесног оштећења, потпуне неспособности за рад и неспособности за самосталан живот и рад, фонд решењем утврђује те чињенице на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења чије се образовање и начин рада уређује општим актом фонда (члан 93. став 1.); да налаз, мишљење и оцена из става 1. овог члана подлеже контроли коју врши орган фонда утврђен општим актом из става 1. овог члана (став 2.); да се у обављању контроле из става 2. овог члана, може дати сагласност или примедба, да је примедба којом се указује на уочене недостатке и даје упутство за њихово отклањање, обавезна за органе који су вршили вештачење (став 4.); да се као дан настанка инвалидности, телесног оштећења и потребе за помоћи и негом другог лица узима дан када је на основу прегледа дат налаз, мишљење и оцена органа вештачења у првостепеном поступку, односно неки ранији дан за који постоји одговарајућа медицинска документација (члан 97. став 1.).

Правилником о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, бр. 59/08, 75/08, 24/11 и 7/12) било је прописано: да је орган вештачења лекар вештак (...) (члан 6. став 1.); да орган вештачења вештачи на основу свестраног и брижљивог разматрања медицинске и друге документације, као и на основу резултата и запажања приликом прегледа (члан 9.); да орган вештачења у налазу, мишљењу и оцени своја запажања и налазе тачно наводи

и објективно и непристрасно износи (члан 10. став 1.); да налаз, мишљење и оцена мора бити јасан, потпун, логичан, образложен и научно и стручно заснован (став 2.); да орган надлежан за решавање о правима из пензијског и инвалидског осигурања даје налог за вештачење органу вештачења, уз указивање на посебна питања и околности о којима треба да се изјасни приликом давања налаза, мишљења и оцене (члан 25.); да орган вештачења у првостепеном поступку остваривања права вештачи о постојању, узроку и датуму инвалидности (...), потпуне неспособности за рад (члан 29. став 1. тачка 2)); да преглед обухвата анамнезу, објективни налаз по системима и органима, детаљни налаз основног обољења и утврђивање психичког статуса (члан 31. став 1.); да орган вештачења може одлучити да се, поред прегледа, обаве и допунска испитивања у оквиру Фонда или у референтној здравственој установи (став 2.); да орган вештачења у првостепеном поступку остваривања права даје налаз, мишљење и оцену на обрасцу 2, који је саставни део овог правилника (члан 34. став 1.); да орган вештачења доставља налаз, мишљење и оцену са списима предмета и евиденционим картоном о кретању захтева за покретање поступка за остваривање права органу надлежном за решавање о правима у првом степену (члан 36.); да орган вештачења у другостепеном поступку остваривања права и у поступку ревизије првостепених решења о правима из пензијског и инвалидског осигурања утврђује правилност налаза, мишљења и оцене датог у првостепеном поступку остваривања права (члан 37. став 1.); да кад се жалбом на решење донето у првостепеном поступку остваривања права оспорава налаз, мишљење и оцена органа вештачења, (...) орган надлежан за решавање по жалби, (...) доставља списе предмета, са налогом за вештачење органу вештачења у другостепеном поступку остваривања права (члан 38. став 1.); да се у налогу за вештачење указује на посебна питања и околности о којима орган вештачења у другостепеном поступку треба да се изјасни приликом давања налаза, мишљења и оцене (став 2.); да орган вештачења у другостепеном поступку остваривања права вештачи на основу медицинске документације коришћене у првостепеном поступку остваривања права, као и медицинске документације достављене у другостепеном поступку остваривања права, (...) (члан 39. став 1.); да орган вештачења у другостепеном поступку остваривања права може извршити преглед осигураника, корисника права, односно другог лица, ако на основу претходног разматрања медицинске документације оцени да је то неопходно. (став 2.); да орган вештачења у другостепеном поступку остваривања права даје налаз, мишљење и оцену на обрасцу 3, који је саставни део овог правилника (члан 40. став 1.); да орган вештачења доставља налаз, мишљење и оцену, са списима предмета, органу надлежном за решавање по жалби (...) (члан 42.).

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да су јој означена Уставом зајемчена права повређена тиме што Управни суд у оспореној пресуди није дао правилну и на закону засновану оцену навода тужбе да јој нису достављени на изјашњење налази, мишљења и оцене органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд), нити

је спроведен испитни поступак, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку.

Оцењујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење, Уставни суд указује на то да сагласно одредби члана 32. став 1. Устава, постоји обавеза судова и других државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, да образложе своје одлуке. Међутим, ова обавеза не значи да је суд у управном спору дужан да детаљно оцени сваки навод истакнут у тужби. Уставни суд је утврдио да је Управни суд у образложењу оспорене пресуде изложио битне чињенице утврђене у спроведеном првостепеном и другостепеном управном поступку, које су поткрепљене доказима у списима предмета, а на којима је засновао своју оцену о правилној примени материјалног права, односно да подносиатељка није испунила законом прописане услове за признавање права на инвалидску пензију. Поред тога, Управни суд је оценио да процесни пропусти управних органа, на које се подносиатељка позвала, нису од утицаја на законитост побијаног решења.

Уставни суд је констатовао да су, у поступку који је претходио доношењу оспорене пресуде Управног суда, прибављени налази, мишљења и оцене органа вештачења Фонда у првостепеном и другостепеном поступку како би се дао одговор на тврдње подносиатељке изнете у захтеву од 16. јануара 2018. године о постојању инвалидности као последице болести. Поменути налази, мишљења и оцене органа вештачења били су одлучујући докази у том предмету јер се без њих није могла дати оцена о томе да ли код подносиатељке уставне жалбе постоји инвалидност у смислу члана 21. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Према одредби члана 93. став 1. Закона, орган вештачења вештачи увек када је потребно утврђивање постојања инвалидности, што значи да је орган Фонда који решава у првом степену дужан да пре доношења решења прибави налаз, мишљење и оцену органа вештачења, па потом да одлучи о праву на инвалидску пензију, а исту обавезу има и орган Фонда који решава у другом степену када се у жалби побија оцена о непостојању инвалидности. При томе, налаз, мишљење и оцена органа вештачења подлеже контроли коју врши орган утврђен општим актом Фонда, која је обавезна, тако да без извршене контроле, налаз, мишљење и оцена органа вештачења не може да буде основ за доношење решења. Органи Фонда који решавају у првостепеном и другостепеном поступку о правима осигураника су обавезни да налазе, мишљења и оцене органа вештачења цене са становишта прописа о пензијском и инвалидском осигурању и да на основу њега и других изведених доказа донесу решење о праву осигураника.

Имајући у виду да подносиатељка уставне жалбе повреду права на правично суђење види у томе што приликом извођења доказа вештачењем нису примењена правила поступка прописана Законом о општем управном поступку, Уставни суд указује на то да евентуални процесни пропусти могу довести до повреде права на правично суђење само уколико су учинили конкретни поступак, у целини посматрано, неправичним. У том смислу,

Уставни суд сматра да је потребно испитати да ли је подносиатељка била у могућности да делотворно учествује у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења, да их потом оспори и најзад како их је оспорила.

Како би се испунили захтеви правичног суђења у контексту вештачења, као доказног средства, Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) је истакао да из одредбе члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, којом се гарантује право на правично суђење, не произлази општи и апстрактан принцип по коме би у случајевима када суд („трибунал“) именује вештака, странке у сваком тренутку морале да присуствују разговорима које вештак обавља или да добију на увид документа која је вештак узео у разматрање. Али, оно што јесте битно је да странке буду у могућности да адекватно учествују у поступку пред судом („трибуналом“) (ЕСЉП, пресуда *Mantovanelli против Француске*, број представке 21497/93, од 18. марта 1997. године, став 33.). Странке не смеју бити лишене могућности да делотворно оспоре налаз и мишљење вештака, посебно подношењем или предлагањем других мишљења и извештаја (ЕСЉП, пресуда *Matytsina против Русије*, број представке 58428/10, од 27. марта 2014. године, став 169.).

Уставни суд је нашао да је подносиатељка имала прилику да утиче на налазе, мишљења и оцене оба органа вештачења Фонда путем медицинске документације коју је приложила, одазивајући се на позив за непосредан преглед у првостепеном управном поступку и изношењем примедби у писаном облику у жалби и тужби. Наиме, предмет вештачења је била медицинска документација коју је подносиатељка прибавила као резултат спроведених прегледа и анализа, те је била упозната са садржином свих документа који су разматрали органи вештачења. Уставни суд је потом констатовао да је у образложењу првостепеног решења наведена оцена првостепеног органа вештачења да код подносиатељке не постоји потпуни губитак радне способности, што је подносиатељка оспорила жалбом, која је резултирала преиспитивањем налаза, мишљења и оцене првостепеног органа вештачења и целокупне медицинске документације. Другостепеном органу вештачења су достављени сви списи предмета, што значи да је био упознат са наводима из жалбе и додатном документацијом коју је подносиатељка приложила у прилог тврдње о потпуном губитку радне способности. При томе је главни доказ којим је подносиатељка оспорила оцену да код ње не постоји потпуни губитак радне способности био извештај лекара реуматолога од 9. јануара 2017. године, у коме је оцењено да је због отежане покретљивости неспособна за рад. Реч је о доказу који је подносиатељка приложила и у претходно вођеном поступку по њеном захтеву од 24. априла 2017. године, а који су тада ценили органи вештачења у оба степена, при чему она у том поступку није истицала да јој налази, мишљења и оцене органа вештачења нису достављени на изјашњење и да није имала прилику да поставља питања вештацима, нити је против коначног решења покренула управни спор. Ни у једном каснијем извештају лекара специјалисте, укључујући и лекара

реуматолога, који су прибављени пре и у току конкретног поступка по захтеву од 16. јануара 2018. године није дата оцена да је подносиатељка неспособна за рад, нити је то закључио првостепени орган вештачења непосредним прегледом подносиатељке. У другостепеном решењу је у целини цитирано образложење оцене и мишљења другостепеног органа вештачења о правилности налаза, мишљења и оцене првостепеног органа вештачења, те је подносиатељки њихов садржај у потпуности био познат. Подносиатељка је затим против другостепеног решења покренула управни спор, али у тужби није предложила одржавање усмене јавне расправе пред Управним судом и извођење нових доказа којима би оспорила налазе, мишљења и оцене органа вештачења.

У погледу тврдње подносиатељке да у поступку пред управним органима није одржана усмена расправа на којој би могла да поставља питања вештацима, Уставни суд је узео у обзир: да је подносиатељка о налазима, мишљењима и оценама органа вештачења оба степена била у довољној мери упозната из образложења решења управних органа и да је имала прилику да у жалби и тужби изнесе тврдње и доказе против њих; да је учествовала у поступку њиховог прибављања путем медицинске документације коју је доставила и разговара са лекаром вештаком у првом степену који ју је прегледао; да је била упозната и да је могла да се изјасни о сваком документу који су вештаци узели у обзир; да је једина конкретна тврдња којом је оспорила оцену о непостојању потпуног губитка радне способности била заснована на доказу који су органи вештачења у два степена већ ценили у раније вођеном поступку, а потом и у конкретном поступку у два степена, чиме, с обзиром на целокупну медицинску документацију и резултате непосредног прегледа у првостепеном поступку, није доведена у сумњу дата оцена. С обзиром на то да је подносиатељка могла да у писаном облику делотворно оспори налазе, мишљења и оцене органа вештачења, што је она учинила у мери у којој је сматрала да је то потребно, Уставни суд је нашао да неодржавање усмене расправе у управном поступку није, према околностима конкретног случаја, довело у питање правичност спроведеног поступка.

Уставни суд указује и на то да је Европски суд за људска права признао да су спорови у вези са накнадама из социјалног осигурања више техничке природе и да њихов исход обично зависи од писаних мишљења доктора медицине, као и да је многе такве спорове боље решавати у писаном облику, него изношењем усмених аргумената. Штавише, разумљиво је да би националне власти у тој сфери требало да воде рачуна о захтевима ефикасности и економичности. Стога би систематско одржавање расправа могло да буде препрека посебној ажурности која се захтева у предметима из социјалног осигурања (ЕСЉП, одлука *Pirinen v. Finland* Финске, број 32447/02, од 16. маја 2006. године). Наведено становиште Европског суда примењиво је на предмете који се тичу остваривања права из области пензијског и инвалидског осигурања.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је подносиатељки пружена прилика да учествује у поступку прибављања налаза, мишљења

и оцена органа вештачења Фонда који су коришћени приликом одлучивања о основаности њеног захтева, да их потом оспори, да предложи доказе, као и да се изјасни о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења, штитећи тако своја права и правне интересе. Стога је Уставни суд оценио да подносиатељки уставне жалбе оспореном пресудом Управног суда није повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је у овој одлуци применио ставове заузете у Одлуци Уж-4414/2017 од 24. октобра 2019. године поводом предмета који се тичао остваривања права из области борачко-инвалидске заштите.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. 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), одбио као неосновану уставну жалбу изјављену против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 19003/18 од 12. јуна 2019. године, због повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у првом делу изреке.

6. Како подносиатељка уставне жалбе није доставила доказе да је Управни суд у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије (различите) одлуке од одлуке која се оспорава уставном жалбом, то је Уставни суд оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима би била поткрепљена тврдња о ускраћивању права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Уставни суд је оценио да се подносиатељка само формално позива на повреду права на социјалну заштиту из члана 69. Устава, а да се сви наводи уставне жалбе односе на повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, која је претходно оцењена.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. Полазећи од свега наведеног, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7840/2019 од 13. октобра 2022. године

**Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава;  
повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава  
(управни поступак и управни спор – по приговору на податке премера  
и на податке о правима на непокретностима)**

**Ко одлучује о приговору на податке премера и о правима на непокретностима, да ли се о том приговору може одлучивати као о захтеву**



за исправку уписа и шта чини основу за излагање података о правима на непокретностима у катастарским општинама у којима поред катастра земљишта постоји и земљишна књига и, с тим у вези, које лице се одређује за носиоца права на непокретности приликом израде катастра?

Полазећи од одредаба Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, Уставни суд оцењује да је одлуку о предметном приговору на упис података премера и података о правима на спорној парцели била дужна да донесе Комисија за излагање, а не првостепени орган, будући да је приговор поднет пре завршетка излагања. Уставни суд је имао у виду да је катастар непокретности за општину Нови Београд потврђен пре него што је постало коначно решење о предметном приговору, као и да је након поништавања првог решења првостепеног органа Закон престао да важи, након чега је о приговору било могуће одлучивати само у поступку исправке уписа у смислу члана 137. Закона о државном премеру и катастру. По налажењу овог суда, та чињеница, сама по себи, није од утицаја на остваривање права подносиоце уставне жалбе, с обзиром на овлашћења првостепеног органа да у том поступку отклони пропусте и недостатке учињене у поступку излагања.

Суд је констатовао да из наведених одредаба Закона, такође, произлази да се у случају неслагања података из катастра земљишта са подацима из земљишне књиге, вршило њихово усклађивање, с тим што су основу за излагање на јавни увид података о правима на непокретностима чинили подаци из земљишне књиге, а основу за излагање осталих података о непокретностима – подаци из катастра земљишта и други прикупљени подаци. Комисија за излагање била је дужна да за носиоца права на непокретности одреди лице које је последње уписано у земљишној књизи, односно лице које комисији приложи исправу подобну за стицање права у складу са законом, а у случају несагласности између података у катастру земљишта и земљишној књизи, позивала је лица која су као носиоци права уписани у земљишној књизи и у катастру земљишта и по прегледу поднетих исправа одређивала лице које ће бити уписано у лист непокретности.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да у поступку који је вођен пред Комисијом за излагање основу за излагање података о правима на спорној парцели нису чинили подаци из земљишне књиге у смислу одредбе члана 69в Закона. Такође, оспорена пресуда и акти који су претходили њеном доношењу не садрже јасне и разумљиве разлоге, засноване на изведеним доказима, због којих је оцењено да подносиоци приговора не могу бити уписани као носиоци права на делу спорне парцеле у складу са одредбом члана 69в став 5. Закона, иако су последњи уписани у земљишној књизи као сувласници предметне парцеле. У вези са закључком првостепеног органа да је везан правноснажним решењем од 17. фебруара 2009. године, којим је дозволио упис права својине на спорној парцели док се предмет налазио код другостепеног органа, Уставни суд оцењује да је тај упис извршен противно одредби члана 67. став 3. Закона, према којој се упис права вршио по коначности решења донетог по приговору.

Уставни суд, поред тога, сматра неприхватљивим становиште другостепеног органа, из кога произлази да су одредбе члана 41. Закона о основама својинскоправних односа од значаја за одлучивање у предметном управном поступку, иако се оне примењују у поступку пред судом, по тужби за заштиту права својине. Према становишту Уставног суда, изнетом у Одлуци Уж-9475/2017 од 20. маја 2021. године, одредбе члана 137. Закона о државном премеру и катастру омогућавају странци да у поступку по захтеву за исправку грешке и пропуста о уписаним стварним правима на непокретностима, у року предвиђеном законом, истакне да је упис права у поступку излагања извршен противно одредбама закона. Имајући у виду обавезу првостепеног органа да испита законитост уписа права на спорној парцели у поступку излагања, Уставни суд налази да је о предметном приговору подносиоце требало одлучити применом меродавних одредаба закона којим се уређују питања државног премера и катастра, јер је тим законом потпуно уређен поступак излагања.

С обзиром на то да пропусти учињени у поступку пред првостепеним органом нису отклоњени у поступку по жалби, нити у управном спору, то је у оспореном акту произвољном оценом доказа и произвољном применом материјалног права, на штету подносиоце уставне жалбе, оцењено да она не може бити уписана као носилац права на делу спорне парцеле. Тиме је подносиоце уставне жалбе повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава, а ради отклањања штетних последица ове повреде права Уставни суд је поништио оспорену пресуду Управног суда и наложио поновно одлучивање о тужби подносиоце уставне жалбе против решења Републичког геодетског завода.

Пошто ће се поново одлучивано о тужби подносиоце уставне жалбе, њен захтев за утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава је преурађен.

Подносиоце уставне жалбе сматра и да јој је погрешним и неделотворним поступањем управних органа у поступку одлучивања о приговору поднетом у поступку излагања повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава. Уставни суд је утврдио да је другостепени орган превасходно одговоран за дуго трајање оспореног поступка, а допринос подносиоце уставне жалбе због тога што три године није користила процесноправна средства против „ћутања администрације“, предвиђена одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима, у поступку у коме је скоро 11 година одлучивано о приговору поднетом у поступку израде катастра непокретности, не може утицати на оцену о томе да је повређено њено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

С обзиром на то да подносиоце уставне жалбе није истакла захтев за накнаду нематеријалне штете, крећући се у оквиру захтева уставне жалбе, Уставни суд је оценио да је утврђење повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају довољан начин правичног задовољења.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Р. Б. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 694/17 од 26. јуна 2019. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда У. 694/17 од 26. јуна 2019. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против решења Републичког геодетског завода 07-3 број 952-01-2-8/2016 од 26. новембра 2016. године.

3. Усваја се уставна жалба Р. Б. и утврђује да је у управном поступку који је вођен пред Републичким геодетским заводом – Служба за катастар непокретности Нови Београд у предмету број 951-1407/08 повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Р. Б. из Београда, преко пуномоћника Ј. М, адвоката из Београда, поднела је Уставном суду, 31. октобра 2019. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 694/17 од 26. јуна 2019. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, као и због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, у управном поступку који је вођен пред Републичким геодетским заводом – Служба за катастар непокретности Нови Београд у предмету број 951-1407/08. Уставна жалба је допуњена поднесцима од 17. децембра 2019, 28. маја 2020. и 17. јануара 2022. године.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи:

- да је земљишнокњижна парцела број .../2 решењем надлежног органа из 1954. године додељена породици Р. и да је подносиоце уставне жалбе дуже од 70 година уписана у земљишној књизи као сувласник те парцеле;

- да је у уверењу Службе за катастар непокретности Нови Београд од 19. априла 2014. године наведено да парцела број .../6 КО Бежанија заједно са делом парцеле број .../2 одговара катастарској парцели број ...;

- да из доказа изведених у оспореном поступку не произлази закључак првостепеног органа, који су прихватили другостепени орган и Уставни суд, да постоји просторно поклапање земљишнокњижних парцела бр. .../6 и .../2;

- да је првостепени орган као носиоце права својине на парцели број ... уписао само лица која су била носиоци права на к.п. број .../6, а „избрисао“ носиоце права на к.п. број .../2, иако су обе парцеле постојале у земљишној књизи;

Према наводима уставне жалбе, првостепени орган је приликом оснивања катастра био дужан да, сагласно одредби члана 95. став 2. Закона

о државном премеру и катастру, подносиатељку упише као сувласника на катастарској парцели број ..., сразмерно делу којим земљишнокњижна парцела број .../2 улази у ту парцелу.

Подноситељка уставне жалбе је указала на то да је оспорени поступак трајао 11 година, али није истакла захтев за накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у оспорени акт, списе предмета број 951-1407/08 Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Нови Београд и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Р. Б. (подносиатељка уставне жалбе), М. Р. и Б. Р. поднели су, 20. октобра 2008. године, Републичком геодетском заводу – Комисија за излагање на јавни увид података земљишта и катастарског класирања и утврђивања права на непокретностима за КО Нови Београд, Бежанија 1 (даље у тексту: Комисија за излагање) приговор на податке премера, као и на податке о правима на непокретностима, у смислу члана 65. став 3. „Закон о премеру и катастру“, у коме су навели: да су на к.п. број ... (раније к.п. .../1 и .../2 КО Бежанија) уписани као носиоци права коришћења М. Ц, Љ. Ц. и Д. У; да је у извештају Земљишнокњижног одељења Четвртог општинског суда у Београду од 22. новембра 2006. године потврђено да земљишнокњижној парцели број .../2 одговарају делови к.п. бр. ... до ...; да подаци о премеру нове к.п. број ... не одговарају стању утврђеном у свим документима, јер је парцела број .../2 практично нестала; да је део те парцеле, који улази у састав к.п. број ..., потпуно изостављен, па на делу који је настао од парцеле број .../2 нису уписани подносиоци приговора, који су земљишнокњижни власници те парцеле.

Решењем Републичког геодетског завода – Служба за катастар непокретности Нови Београд број 951-1407/08 од 21. новембра 2008. године (даље у тексту: првостепени орган), донетим на основу одредбе члана 98. став 3. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, наложено је да се изврши исправка уписа на к.п. број ..., те упишу као носиоци права својине на тој парцели М. Ц, Љ. Ц. и Д. У, као и лица која су поднела приговор на уписане податке, у деловима означеним у решењу. У образложењу решења је наведено да је на основу уверења о идентификацији од 17. децембра 2004. године утврђено да земљишнокњижној парцели број .../2 одговарају делови парцела катастра земљишта бр. ... до ...

Одлучујући о жалби М. Ц, Љ. Ц. и Д. У, другостепени орган је наведено решење првостепеног органа поништио решењем од 12. јуна 2009. године и вратио предмет истом органу на поновно одлучивање, са образложењем да је првостепени орган у поступку за исправку грешке требало да дозволи жалбиоцима да се изјасне о свим чињеницама и да се у списима предмета не налази исправа на основу које су уписани подносиоци уставне жалбе, М. Р. и Б. Р.

Првостепени орган је решењем од 14. јула 2010. године одбио захтев изнет у предметном приговору, на основу одредбе члана 137. Закона о државном премеру и катастру.

Другостепени орган је решењем од 28. марта 2011. године одбио жалбу подносиоцике уставне жалбе, М. Р. и Б. Р, поднету 5. јула 2010. године против новодонетог решења првостепеног органа.

Одлучујући о тужби против наведеног коначног решења, Управни суд је пресудом У. 7167/11 од 4. октобра 2013. године одбацио тужбу подносиоцике уставне жалбе као неблаговремену, а тужбе М. Р. и Б. Р. уважио и поништио побдијано решење. Управни суд је у наведеној пресуди истакао да је предметни управни поступак покренут по приговору на податке премера и податке о правима на непокретностима који је поднет 20. октобра 2008. године, а да је катастарски операт потврђен 23. октобра исте године, дакле, пре коначности решења о приговору, што је супротно одредби члана 69е Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима; да је, уместо да одлучи о том приговору, првостепени орган, решавајући по службеној дужности, одбио захтев изнет у приговору применом одредбе члана 137, у вези са чланом 7. Закона о државном премеру и катастру; да је потребно да првостепени орган поново оцени да ли је при одлучивању везан правноснажним решењем од 17. фебруара 2009. године, којим је дозволио провођење промене на к.п. број ..., будући да је она дозвољена пре коначности решења о упису те непокретности у катастар.

Другостепени орган је решењем од 2. септембра 2014. године поништио решење првостепеног органа од 14. јула 2010. године и вратио предмет истом органу на поновни поступак.

Закључком првостепеног органа од 15. децембра 2014. године прекинут је поступак у овој правној ствари до правноснажности судске одлуке и упућени су подносиоцике уставне жалбе, М. Р. и Б. Р. да у року одређеном закључком покрену поступак пред надлежним судом ради утврђења права својине на делу к.п. број ... КО Нови Београд, које се, према становишту тог органа, појавило као претходно питање.

Решењем Републичког геодетског завода од 25. маја 2015. године уважена је жалба подносиоцике уставне жалбе, М. Р. и Б. Р. поднета 28. јануара 2015. године, поништен наведени закључак и наложено првостепеном органу да у поновном поступку оцени да ли су „сходно одредбама чл. 8, 125. и 126. Закона о општем управном поступку испуњени услови за упис у катастру“, имајући у виду све исправе које је странка поднела, те донесе одговарајуће решење, у целини поступајући по одредбама Закона о државном премеру и катастру и другим важећим прописима.

Решењем првостепеног органа од 17. децембра 2015. године, донетим на основу одредбе члана 137. Закона о државном премеру и катастру, одбијен је као неоснован захтев подносиоце уставне жалбе, М. Р. и Б. Р. изнет у приговору од 20. октобра 2008. године на податке премера и податке о правима на к.п. број ... КО Нови Београд. У образложењу решења је наведено: да је увидом у уверење о идентификацији тог органа од 28. априла 2010. године утврђено да катастарској парцели број ... КО Нови Београд одговара к.п. број ... и земљишнокњижна парцела (колониистичка) број .../6, као и део земљишнокњижне парцеле број .../2, све у КО Бежанија; да „с обзиром на то да се ради о различитим премерима, к.п. број ... одговара цела парцела број .../6, као и да к.п. број ... одговара делу парцеле број .../2“; да је тај орган закључио да је „део парцеле број .../2 својом површином ушла делом у састав колониистичке парцеле број .../6 и да те две парцеле нису граничне, нити суседне парцеле“; да је парцела број .../2, површине 2 јутра и 225 квхв, конфискована као власништво „Рецер задруге“ и да је 1945. године укњижена као општенародна имовина; да је решењем надлежног органа од 4. децембра 1954. године парцела парцела број .../2 додељена кућној заједници Р. као унутрашњим колонистима и да је упис подносиоце уставне жалбе и других чланова те породице извршен на основу решења суда Дн. број .../55; да је излагање за КО Нови Београд за к.п. број ... урађено тако да су подаци о носиоцима права својине преузети из земљишне књиге (у којој је била уписана колониистичка парцела), док су остали подаци о непокретности преузети из катастра земљишта; да су се М. Ц, Љ. Ц. и Д. У. 9. јуна 2008. године сагласили са изложеним подацима; да су „уочене неправилности приликом спровођења Закона о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, а самим тим и спровођење уписа на основу решења о додели земљишта у земљишној књизи, довели до неусаглашености земљишно-књижног стања“; да „како се ради о преклапању површине дела исте земљишно-књижне парцеле број .../6 и дела парцеле број .../2 КО Бежанија, за коју је земљишна књига водила два различита земљишно-књижна улошка, отворило је проблем за чије решавање тај орган сматра да није надлежан“.

У решењу првостепеног органа од 17. децембра 2015. године је даље наведено: да је парцела број .../6 имала површину 8502 м<sup>2</sup>, а да к.п. број ... има површину 8140 м<sup>2</sup>; да је парцела број 2154/6 решењем надлежног органа од 20. октобра 1947. године додељена Р. Ј. и члановима његовог породичног домаћинства, а да је 1958. године пренета на З. Б. по основу купопродајног уговора; да је „на основу затеченог стања на терену као корисник к.п. број ... КО Бежанија уписан З. Б, што значи да кућна заједница Р. није била у поседу те парцеле“; да ни на једној од парцела катастра земљишта бр. ... до ... КО Бежанија, чији делови улазе у земљишнокњижну парцелу број .../2 породица Р. није регистрована као корисник, односно поседник; да је „за тај орган неспорно“ право својине подносилаца приговора на земљишно-књижној парцели број .../2, али је спорна исправка уписа на к.п. број ..., из разлога што он не може отклонити пропуст који је настао приликом доделе земљишта; да како је за уписане М. Ц, Љ. Ц. и Д. У. фактичко стање

сагласно упису у земљишној књизи, који је и раније извршен, није било могуће уписати подносиоце приговора, „без обзира на правни основ уписа у земљишној књизи, јер претходно уписанима стечено право уписом није одузето, нити умањено (односно њиховим правним претходницима који су први пут уписани 1948. године“), а све у смислу одредбе члана 41. став 2. Закона о основама својинскоправних односа; да је тај орган везан правноснажним решењем од 17. фебруара 2009. године, којим је дозволио упис права својине на к.п. број ... у корист М. М. и М. Ј, уместо Д. У, док се предмет налазио код другостепеног органа по жалби против решења од 21. новембра 2008. године; да ако другостепени орган поново у жалбеном поступку нађе да су одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, може сам решити управну ствар.

Другостепени орган је решењем 07-3 број 952-01-2-8/2016 од 26. новембра 2016. године одбио жалбу подносиоце уставне жалбе изјављену 11. фебруара 2016. године против решења првостепеног органа од 7. децембра 2015. године. У образложењу решења другостепеног органа је наведено: да је, имајући у виду одредбе члана 65. и члана 69в Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, првостепени орган правилно одлучивао о предметном приговору као о захтеву за исправку уписа у катастру непокретности; да је побијано решење донето на основу члана 137. Закона о државном премеру и катастру у вези са чланом 7. истог закона, а имајући у виду одредбе члана 20. и члана 41. став 2. Закона о основама својинскоправних односа; да, без обзира што се наведене одредбе примењују у поступку пред судом, који се покреће ради утврђења права својине, исте је првостепени орган само имао у виду приликом доношења одлуке, али оне не представљају разлог за доношење одлуке; да је првостепени орган сматрао да на правилност утврђивања носилаца права на предметној непокретности утиче и чињеница да је право на колониистичкој парцели број .../6 укњижено пре укњижбе права својине на земљишнокњижној парцели број .../2 у корист жалилаца, „имајући у виду да у списак парцела које су ушле у колонизацију и подељене колонистима под катастарским бројевима и тако унесене у земљишне књиге, а да нису дрисане грунтовне парцеле које су идентичне катастарским, а да при томе није наведена грунтова парцела број .../2...те да је касније паралелно дозвољавање уписа у земљишним књигама на парцелама др. .../6 и .../2 резултирало чињеницом да се о парцелама које се просторно преклапају истовремено воде два земљишнокњижна улошка“.

Одлучујући о тужби подносиоце уставне жалбе, М. Р. и Б. Р, поднетој 16. јануара 2017. године, Управни суд је оспореном пресудом У. 694/17 од 26. јуна 2019. године одбио као неосновану тужбу подносиоце (став 1. диспозитива), а тужбу М. Р. и Б. Р. одбацио као недозвољену (став 2. диспозитива). Управни суд је оценио да је правилно Комисија за излагање извршила упис података о непокретностима и стварним правима на њима, „уважавајући чињеницу да је право својине на колониистичкој парцели број .../6 укњижено пре укњижбе права својине на грунтова парцели број .../2 у корист тужиље, М. Р. и Б. Р, као и имајући у виду да у списак парцела које су

ушле у колонизацију и подељене колонистима под катастарским бројевима и тако унете у земљишне књиге, а да нису дрисане грунтовне парцеле које су идентичне катастарским, па да је то резултирало просторним преклапањем истовремено парцела о којима се воде два земљишнокњижна улошка“. Даље је наведено да је тужени орган за своју одлуку дао јасне, аргументоване и правилне разлоге, које је прихватио и тај суд, а да „немају упориште у списима“ наводи тужбе да из уверења првостепеног органа о идентификацији парцела не произлази оно што се наводи у решењима управних органа.

3.2. У уверењу о идентификацији Републичког геодетског завода – Центар за катастар непокретности Београд, КО Нови Београд од 11. фебруара 2009. године наведено је да грунтовној парцели број .../2 одговарају делови к.п. бр. ... до ... КО Нови Београд, односно делови к.п. ... до ... КО Бежанија.

У уверењу о идентификацији Републичког геодетског завода – Центар за катастар непокретности Београд, КО Нови Београда од 28. априла 2010. године наведено је да к.п. број ... КО Нови Београд одговара к.п. број ... КО Бежанија, односно грунтовна парцела број .../6 и део грунтовне парцеле .../2, обе у КО Бежанија.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносиатеља, поред осталог, указује у уставној жалби, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред наведених уставних одредаба, релевантне су и одредбе следећих закона:

Одредбама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“, бр. 83/92... 101/05), који се примењивао у поступку израде катастра непокретности за КО Нови Београд, било је прописано: да привремено уписано лице коме су усмено саопштени подаци премера и катастарског класирања земљишта и о правима на непокретностима, односно коме ти подаци нису достављени, може на те податке ставити приговор у року од осам дана од дана када су му ти подаци усмено саопштени (члан 65. став 1.); да приговор у смислу става 1. овог члана може поднети и ималац правног интереса у року од осам дана од дана сазнања за податке, а најкасније до завршетка излагања (члан 65. став 2.); да је комисија за излагање дужна да размотри приговор из члана 65. овог закона и да решење по приговору донесе у року од осам дана (члан 66. став 1.); да се на основу коначног решења донетог по приговору врши упис у лист непокретности (члан 67. став 3.); да се у катастарским општинама у којима поред катастра земљишта постоји и земљишна књига, односно књига тапија, излагање података и утврђивање права на непокретностима врши тако што се прикупљају подаци о непокретностима, правима на њима и носиоцима права које не садржи катастар земљишта и прикупљени подаци се сређују и везују са подацима о катастарској парцели садржаним у катастру земљишта, а затим упоређују са подацима у земљишној књизи, односно књизи



тапија (члан 69в став 1. тач 1) и 2)); да ће се у случају неслагања података из катастра земљишта са подацима из земљишне књиге, односно књиге тапија, извршити њихово усклађивање, с тим што основу за излагање података о правима чине подаци из земљишне књиге, односно књиге тапија, а основу за излагање осталих података о непокретностима чине подаци из катастра земљишта и прикупљени подаци о непокретностима из става 1. тачка 1) овог члана (члан 69в став 2.); да се подаци о непокретностима прикупљени и сређени у смислу става 1. овог члана, као и подаци које садрже катастар земљишта и земљишна књига, односно књига тапија, излажу на јавни увид (члан 69в став 3.); да ће за носиоца права на непокретности комисија одредити лице које је последње уписано у земљишној књизи, односно књизи тапија, односно лице које комисији приложи исправу подобну за стицање права у складу са законом, на основу које то право изводи из права лица које је последње уписано (члан 69в став 5.); да ће се у току излагања на јавни увид података из члана 69в овог закона, отклонити несагласност између података у катастру земљишта и земљишној књизи, односно књизи тапија (члан 69д став 1.); да ће у циљу отклањања несагласности из става 1. овог члана, комисија за излагање на јавни увид позвати носиоца права уписаног у земљишној књизи, односно у књизи тапија и лице уписано у катастру земљишта (члан 69д став 2.); да ће по отклањању несагласности у смислу става 2. овог члана и прегледу поднетих исправа, комисија за излагање одредити лице које ће бити уписано у лист непокретности (члан 69д став 5.); да ће Републички геодетски завод, кад утврди да је катастарски операт израђен у складу са важећим прописима, решењем потврдити операт и дати га организационој јединици у општини на коришћење и одржавање (члан 72. став 1.); да даном доношења решења о потврђивању катастарског оператa комисија завршава са радом (члан 72. став 2.); да ако у поступку одржавања премера, катастра непокретности и водова Републички геодетски завод - организациона јединица у општини уочи недостатке и пропусте у погледу уписа носиоца права, држаоца или корисника, може у року од две године од дана почетка примене катастарског оператa катастра непокретности да изврши исправку уочених недостатака и пропуста, о чему доноси решење (члан 98. став 3.).

Одредбама Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09...96/15), у тексту који је био на снази на дан доношења предметног решења првостепеног органа, било је прописано: да се на поједина питања уписа стварних права која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе закона којим се уређује својина и друга стварна права, а да се на поједина питања поступка која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 7.); да у поступку одржавања катастра непокретности Служба за катастар непокретности по службеној дужности или по захтеву странке, исправља све утврђене грешке, недостатке и пропусте у подацима о непокретностима (члан 137. став 1.).

Одредбама 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) предвиђено је: да се на основу правног посла право својине на непокретност стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом (члан 33.); да се на основу правног посла право својине на покретну ствар стиче предајом те ствари у државину стицаоца (члан 34. став 1.); да лице које је прибавило индивидуално одређену ствар по правном основу и на законит начин, а није знало и није могло знати да није постало власник (претпостављени власник), има право да захтева њен повраћај и од савесног држаоца код кога се та ствар налази без правног основа или по слабијем правном основу (члан 41. став 1.); да када се два лица сматрају претпостављеним власницима исте ствари, јачи правни основ има лице које је ствар стекло теретно у односу на лице које је ствар стекло бестеретно, а ако су правни основи ових лица исте јачине, првенство има лице код кога се ствар налази (члан 41. став 2.); да право на подношење тужбе из става 1. овог члана не застарева (члан 41. став 3.).

Одредбама Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, број 30/10) било је прописано: да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења (члан 14.); да кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најкасније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 208. став 1.); да се решење по жалби мора донети и доставити странци што пре, а најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок (члан 237. став 1.).

Одредбама Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09) прописано је: да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (члан 15.); да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (члан 19. став 1.).

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да јој је право на правично суђење повређено тиме што су у поступку који је окончан оспореним актом као носиоци права својине на катастарској парцели број ... КО Нови Београд уписана само лица која су била носиоци права на земљишнокњижној парцели број .../6, а не и носиоци права на парцели број .../2, обе у КО Бежанија.

Оцењујући уставну жалбу са становишта права на правично суђење гарантованог чланом 32. став 1. Устава, Суд је најпре констатовао да се уставна гаранција права на правично суђење, поред осталог, састоји у томе да судска одлука о нечијем праву или обавези мора бити донета у поступку који је спроведен у складу са важећим процесним законом, применом

меродавног материјалног права и образложена на уставноправно прихватљив начин, јер би се у супротном могла сматрати резултатом арбитрерног поступања и одлучивања надлежног суда. Овај суд указује на то да је за оцену о поштовању гаранција права на правично суђење неопходно сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке нижег суда, односно органа управе. Уставни суд је, такође, имао у виду да се контрола законитости аката државне управе у управном спору не исцрпљује у праву странака на подношење тужбе надлежном суду, већ се остварује кроз потпуну оцену тужбених навода у циљу елиминисања из правног поретка незаконитих аката управних органа.

Уставни суд је, полазећи од чињеница утврђених у овом уставносудском поступку, констатовао да је првостепени орган о предметном приговору изјављеном у поступку пред Комисијом за излагање одлучивао као о захтеву за исправку уписа у катастру непокретности и да је одлуку о одбијању захтева образложио тиме да је део земљишнокњижне парцеле број .../2 ушао у састав парцеле број .../6, односно да се ради о преклапању површине делова тих парцела, за које је земљишна књига водила два различита земљишно-књижна улошка. По налажењу првостепеног органа, подносиоци приговора се не могу уписати на делу к.п. број ... КО Нови Београд (даље у тексту: спорна парцела), јер су правни претходници носилаца права на земљишнокњижној парцели број .../6 то право стекли пре него што су подносиоци приговора уписани као носиоци права на парцели број .../2. Другостепени орган је прихватио разлоге првостепеног органа, оцењујући да је тај орган „само имао у виду“ одредбе Закона о основама својинскоправних односа на које се позвао, али да оне не представљају разлог за доношење одлуке. Решење другостепеног органа и оспорена пресуда Управног суда, такође, садрже оцену да се просторно преклапају земљишно-књижне парцеле бр. .../6 и .../2 КО Бежанија, али ниједан од наведених аката не садржи разумљиве разлоге за такву оцену, нити се из њих може закључити на основу којих доказа је то утврђено. Управни суд је нашао да „немају упориште у списима“ наводи тужбе да из уверења првостепеног органа о идентификацији парцела не произлази оно што се наводи у решењима управних органа.

По оцени Уставног суда, у управном поступку који је окончан оспореним актом била су спорна два правна питања:

- ко одлучује о приговору на податке премера и о правима на непокретностима, односно да ли се о том приговору може одлучивати као о захтеву за исправку уписа и

- шта чини основу за излагање података о правима на непокретностима у катастарским општинама у којима поред катастра земљишта постоји и земљишна књига и, с тим у вези, које лице се одређује за носиоца права на непокретности приликом израде катастра.

Уставни суд је најпре констатовао да је израда катастра за градску општину Нови Београд спроведена на основу одредаба раније важећег Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (даље

у тексту: Закон) и да из наведених одредаба Закона произлази: да је ималац правног интереса могао поднети приговор на привремено уписане податке премера и податке о правима на непокретностима најкасније до завршетка излагања; да је о том приговору одлучивала комисија за излагање у року од осам дана и да се упис у лист непокретности вршио на основу коначног решења донетог по приговору; да је Комисија за излагање завршавала са радом након доношења решења Републичког геодетског завода о потврђивању катастарског операта; да је надлежна служба за катастар непокретности могла у року од две године од дана почетка примене катастарског операта да донесе решење о исправци недостатака и пропуста које је уочила у погледу уписа носиоца права, држаоца или корисника.

Полазећи од наведених одредаба Закона, Уставни суд у вези са првим спорним правним питањем оцењује да је одлуку о предметном приговору на упис података премера и података о правима на спорној парцели била дужна да донесе Комисија за излагање, а не првостепени орган, будући да је приговор поднет пре завршетка излагања. Уставни суд је имао у виду да је катастар непокретности за општину Нови Београд потврђен пре него што је постало коначно решење о предметном приговору, као и да је након поништавања првог решења првостепеног органа Закон престао да важи, након чега је о предметном приговору било могуће одлучивати само у поступку исправке уписа у смислу члана 137. Закона о државном премеру и катастру. По налажењу овог суда, та чињеница, сама по себи, није од утицаја на остваривање права подносиоце уставне жалбе, с обзиром на овлашћења првостепеног органа да у том поступку отклони пропусте и недостатке учињене у поступку излагања.

Разматрајући друго спорно правно питање, Уставни суд је констатовао да из наведених одредаба Закона, такође, произлази да се у случају неслагања података из катастра земљишта са подацима из земљишне књиге, вршило њихово усклађивање, с тим што су основу за излагање на јавни увид података о правима на непокретностима чинили подаци из земљишне књиге, а основу за излагање осталих података о непокретностима – подаци из катастра земљишта и други прикупљени подаци. Комисија за излагање је била дужна да за носиоца права на непокретности одреди лице које је последње уписано у земљишној књизи, односно лице које комисији приложи исправу подобну за стицање права у складу са законом, а у случају несагласности између података у катастру земљишта и земљишној књизи, позивала је лица која су као носиоци права уписани у земљишној књизи и у катастру земљишта и по прегледу поднетих исправа, одређивала лице које ће бити уписано у лист непокретности.

Уставни суд је даље констатовао да из уверења о идентификацији Републичког геодетског завода – Центар за катастар непокретности Београд, КО Нови Београд, која се налазе у списима предмета, произлази да земљишно-књижној парцели број .../2 КО Бежанија одговарају делови к.п. бр. ... до ... КО Нови Београд, па и део спорне парцеле, а да спорној парцели одговара земљишно-књижна парцела број .../6 и део земљишно-књижне парцеле број

.../2, обе у КО Бежанија. Овај суд стога сматра произвољним закључак првостепеног органа да се ради о преклапању површине парцела бр. .../6 и .../2, те да се због тога не може извршити исправка уписа на спорној парцели. Наиме, такав закључак не произлази из чињеница које је утврдио првостепени орган – да је за наведене парцеле земљишна књига водила два различита земљишно-књижна улошка и да спорна парцела, поред парцеле број .../6 – на којој су као носиоци права у земљишној књизи уписани М. Ц, Љ. Ц. и Д. У, обухвата и део парцеле број .../2 – на којој су као носиоци права својине у земљишној књизи уписани подносиатељка уставне жалбе, М. Р. и Б. Р.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да у поступку који је вођен пред Комисијом за излагање основу за излагање података о правима на спорној парцели нису чинили подаци из земљишне књиге у смислу одредбе члана 69в Закона, супротно наводима првостепеног органа из решења од 17. децембра 2015. године да је излагање за КО Нови Београд за спорну парцелу урађено тако да су подаци о носиоцима права својине преузети из земљишне књиге. Такође, оспорена пресуда и акти који су претходили њеном доношењу не садрже јасне и разумљиве разлоге, засноване на изведеним доказима, због којих је оцењено да подносиоци приговора не могу бити уписани као носиоци права на делу спорне парцеле у складу са одредбом члана 69в став 5. Закона, иако су последњи уписани у земљишној књизи као сувласници парцеле број .../2. У вези са закључком првостепеног органа да је везан правноснажним решењем од 17. фебруара 2009. године, којим је дозволио упис права својине на спорној парцели док се предмет налазио код другостепеног органа, Уставни суд оцењује да је тај упис извршен противно одредби члана 67. став 3. Закона, према којој се упис права вршио по коначности решења донетог по приговору.

Уставни суд, поред тога, сматра неприхватљивим становиште другостепеног органа, из кога произлази да су одредбе члана 41. Закона о основама својинскоправних односа од значаја за одлучивање у предметном управном поступку, иако се оне примењују у поступку пред судом, по тужби за заштиту права својине. Овај суд, с тим у вези констатује да се оцена првостепеног органа да није било могуће уписати подносиоце приговора на делу спорне парцеле заснива на томе да „претходно уписанима стечено право уписом није одузето, нити умањено (односно њиховим правним претходницима који су први пут уписани 1948. године), а све у смислу одредбе члана 41. став 2. Закона о основама својинскоправних односа“. Према становишту Уставног суда, изнетом у Одлуци Уж-9475/2017 од 20. маја 2021. године, одредбе члана 137. Закона о државном премеру и катастру омогућавају странци да у поступку по захтеву за исправку грешке и пропуста о уписаним стварним правима на непокретностима, у року предвиђеном законом, истакне да је упис права у поступку излагања извршен противно одредбама закона. Суд је, такође, констатовао да спорну парцелу не чини само парцела број .../6, већ и део парцеле број .../2, а да из предметног решења првостепеног органа не произлази да постоји идентитет између лица која су уписана као

носиоци права на земљишнокњижним парцелама бр. .../6 и .../2. Полазећи од наведеног, а имајући у виду обавезу првостепеног органа да испита законитост уписа права на спорној парцели у поступку излагања, Уставни суд налази да је о предметном приговору подносиоце требало одлучити применом меродавних одредаба закона којим се уређују питања државног премера и катастра, јер је тим законом потпуно уређен поступак излагања.

С обзиром на то да пропусти учињени у поступку пред првостепеним органом нису отклоњени у поступку по жалби, нити у предметном управном спору, Уставни суд налази да је у оспореном акту произвољном оценом доказа и произвољном применом материјалног права, на штету подносиоце уставне жалбе, оцењено да она не може бити уписана као носилац права на делу спорне парцеле. Стога је Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава и, сагласно одредби члана 89. 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), усвојио уставну жалбу у овом делу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

6. Имајући у виду природу утврђене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде права у конкретном случају могу отклонити једино поништавањем оспорене пресуде Управног суда У. 694/17 од 26. јуна 2019. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против решења Републичког геодетског завода 07-3 број 952-01-2-8/2016 од 26. новембра 2016. године, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на то да ће након поништавања оспорене пресуде бити поново одлучивано о тужби подносиоце уставне жалбе, Уставни суд је оценио преурањеним њен захтев за утврђивање повреде права на имовину из члана 58. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у овом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 3. изреке.

8. Подносиоце уставне жалбе, такође, сматра да јој је погрешним и неделотворним поступањем управних органа у поступку одлучивања о приговору поднетом у поступку излагања повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта означеног права гарантованог Уставом, овај суд је најпре констатовао да је поступак пред Републичким геодетским заводом – Служба за катастар непокретности Нови Београд у предмету број 951-1407/08 започео 20. октобра 2008. године, подношењем приговора подносиоце на податке премера и податке о уписима права на спорној парцели и да је окончан оспореном пресудом Управног суда У. 694/17 од 26. јуна 2019. године.

Уставни суд констатује да сама чињеница да је поступак трајао десет година и осам месеци указује на то да је изашао изван граница одлучивања

у разумном року. Међутим, имајући у виду да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а, пре свега, од сложености правних питања и чињенично стања у конкретном поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа који воде поступак, односно судова, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд при одлучивању о повреди права на суђење у разумном року испитује да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Уставни суд је оценио да у овом управном поступку чињенично стање није било посебно сложено, нити су се поставила сложена правна питања. Такође, Уставни суд је оценио да је подносиатељка имала легитиман интерес да се о њеном захтеву ефикасно одлучи.

Испитујући поступање управних органа и Управног суда у овој правној ствари, Уставни суд је оценио да је другостепени орган превасходно одговоран за дуго трајање оспореног поступка, јер је, испитујући законитост аката које је доносио првостепени орган, занемарио чињеницу да је приговор подносиатељке уставне жалбе благовремено поднет на податке уписане у поступку излагања. Уставни суд истиче да је кашњење у доношењу одлука управних органа трајало од шест до десет месеци, те да су два управна спора пред Управним судом трајала по две године и четири месеца.

Оцењујући понашање подносиатељке уставне жалбе као странке у поступку, Уставни суд је из списка предмета и приложене документације утврдио да подносиатељка у периоду који је трајао укупно три године није користила процесноправна средства против „ћутања администрације“, предвиђена одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима – најпре жалбу, а потом, евентуално, тужбу надлежном суду, како би допринела скраћењу оспореног поступка. Уставни суд је, међутим, оценио да у поступку у коме је непуних 11 година одлучивано о приговору поднетом у поступку израде катастра непокретности, наведени допринос подносиатељке уставне жалбе не може утицати на оцену о томе да је повређено њено право на суђење у разумном року зајемчено чланом 32. став 1. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је у овом делу усвојио уставну жалбу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у првом делу тачке 3. изреке.

С обзиром на то да подносиатељка уставне жалбе није истакла захтев за накнаду нематеријалне штете, а крећући се у оквиру захтева уставне жалбе, Уставни суд је, у складу са одредбама члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да је утврђење повреде права на суђење у разумном року довољан начин правичног задовољења подносиатељке.

9. На основу свега изложеног и одредаба 42б став 1. тачка 1), члана 45. тачка 9) и члана 46. тачка 9) 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.

– *Решења*

Уставна жалба изјављена због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року из члана 32. Устава и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, као и права зајемченог чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права  
и основних слобода  
(поступак ради заштите права на суђење у разумном року у управном поступку)

Оспорени акти садрже јасно образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права (конкретно одредаба Закона о заштити права на суђење у разумном року), те је, стога, а имајући у виду садржину уставне жалбе, те да је о поднетом приговору ради убрзања поступка Управни суд одлучио у року краћем од два месеца, а Врховни касациони суд о поднетој жалби у року краћем од месец дана, Уставни суд утврдио да су очигледно неосновани наводи подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Суд даље констатује, у вези навода подносиоца о повреди права из члана 36. Устава, да подносилац ниједним достављеним доказом није поткрепио истакнуту повреду права на једнаку заштиту права до које може доћи само неједнаким одлучивањем суда последње инстанце у истим чињеничним и правним ситуацијама, а правом на правно средство не јемчи позитиван исход поступка по изјављеном правном средству.

Уставни суд донео је

РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Ф. из Београда изјављена против решења Врховног касационог суда Рж1 у. 126/20 од 6. новембра 2020. године и решења Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године.

Образложење

1. Ф. из Београда је, 18. децембра 2020. године, преко пуномоћника М. П, адвоката из Београда, Уставном суду изјавио уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рж1 у. 126/20 од 6. новембра 2020. године и решења Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, из члана 32. Устава Републике Србије и права на једнаку заштиту права и на правно средство,



из члана 36. Устава, као и права зајемченог чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Уставном жалбом је оспорено решење Врховног касационог суда Рж1 у. 126/20 од 6. новембра 2020. године којим је одбачена жалба подносиоца изјављена против оспореног решења Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године, а којим је одбијен приговор подносиоца ради убрзања поступка у предмету тог суда У. 11670/19.

Подносилац у уставној жалби указује да је управни поступак по његовом захтеву покренут 15. јула 2015. године, али да ни Управни суд, нити Врховни касациони суд то нису узели у обзир, односно да управни поступак и управни спор представљају јединствену целину. Подносилац је поставио захтев да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да су подносиоцу решењем Врховног касационог суда Рж1 у. 126/20 од 6. новембра 2020. године и решењем Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године повређена Уставом зајемчена права, односно право на правично суђење и на суђење у разумном року, као и права из члана 36. Устава и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, Уставни суд је у поступку по уставној жалби надлежан једино да испитује постојање повреда или ускраћивања Уставом зајемчених права и слобода, те се стога и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставноправним разлозима којима се, са становишта Уставом утврђене садржине означеног права или слободе, поткрепљују тврдње о његовој повреди или ускраћивању.

3. Уставни суд је, увидом у оспорена решења, утврдио да иста садрже јасно образложење, засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права, конкретно одредаба Закона о заштити права на суђење у разумном року, те је, стога, а имајући у виду садржину уставне жалбе, утврдио да су очигледно неосновани наводи подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Поред тога, Уставни суд указује да је о поднетом приговору ради убрзања поступка Управни суд одлучио у року краћем од два месеца, те да је о поднетој жалби Врховни касациони суд одлучио у року краћем од месец дана.

Суд даље констатује, а у вези навода подносиоца о повреди права из члана 36. Устава, да подносилац ниједним достављеним доказом није поткрепио истакнуту повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, до које може доћи само неједнаким одлучивањем суда последње инстанце у истим чињеничним и правним ситуацијама и друго, да се правом на правно средство из става 2. истог члана Устава не јемчи позитиван исход поступка по изјављеном правном средству.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др.закон и 103/15), одбацио уставну жалбу.

4. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уж-12610/2020 од 19. маја 2022. године („Службени гласник РС“, број 78/22)

*\* Поводом Решења Уж-12610/2020 од 19. маја 2022. године, судија Уставног суда др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás) издвојио је несајласно мишљење, које је објављено заједно са овим решењем у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 78/22, и које се објављује и у Билтену Уставног суда, сајласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

#### у односу на Решење Уставног суда број Уж-12610/2020

Наведеним решењем Уставни суд је одбацио уставну жалбу подносиоца која је изјављена против решења Врховног касационог суда Рж1 у. 126/20 од 6. новембра 2020. године и решења Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године. Уставном жалбом оспореним решењем Врховног касационог суда и Управног суда, одбачена је жалба подносиоца у односу на Решење Управног суда, којом је одбијен приговор подносиоца којим је тражио утврђивање повреде права на суђење у разумном року у предмету Управног суда бр. 15У 11670/2019.

Не могу да се сложим са решењем Уставног суда пошто сматрам да је оспореним актима повређено уставно право подносиоца уставне жалбе – ФОНД ЗА ХУМАНИТАРНО ПРАВО из Београда – на правично суђење, као и право на делотворан правни лек. Уставни суд, на истој седници, 19. маја 2022. године донео је још два решења о одбацивању уставних жалби у којима је чињенично стање било битно слично, а правна питања скоро и идентична (решења Уж-10017/2019 и Уж-12301/2020).

#### ПРАВО НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Уставни суд, у области уставних жалби, када доноси мериторне одлуке претежно одлучује о разним спорним уставно-правним питањима која су повезана са правом на суђење у разумном року. Иако од 2014. године, у судским поступцима који су у току заштиту овог права врше судови опште и посебне надлежности, Уставни суд и даље одлучује о разним питањима која су повезана са правом на суђење у разумном року. Уставни суд и данас одлучује о повреди права на суђење у разумном року када је поступак пред судовима окончан, као и у предметима који су у току и налазе се пред органима управе. Надаље, Уставни суд у поступку уставних жалби врши контролу уставности судских одлука са којима је коначно одлучено у повреди права на суђење у разумном року. Управо због великог прилива различитих нових предмета који су повезани са правом на суђење у разумном року потребно

је стално нијансирати и дограђивати наше ставове и праксу. Сматрам, да сваки пут када се пред Судом нађе предмет са елементом „новине“, када се поставља питање о којем немамо јасно изграђен став, потребно је темељно размотрити разне аспекте тих нових предмета, нових правних питања. Заузимање ставова у вези ових питања захтева мериторну одлуку Уставног суда са детаљним образложењем, а не решење процесног карактера, са штурим и формалним образложењем, какво је и Решење Уж-12610/2020. Имајући у виду да се из решења Уставног суда не могу реконструисати релевантне чињенице и ставови надлежних судова потребно је да се кратко осврнемо на спорне судске одлуке, али као и на неке аргументе подносиоца.

### ОСПОРЕНЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ И АРГУМЕНТИ ПОДНОСИОЦА

Уставном жалбом је, са једне стране, оспорено решење Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године са којом је одбијен као неоснован приговор подносиоца уставе жалбе за убрзање судског поступка Управног суда број 15У 11670/2019. Управни суд је у образложењу своје одлуке навео да након подношења приговора за убрзање поступка у предмету 15У 11670/2019 (28.08.2020. године) Управни суд донео пресуду дана 24.09.2020. године, односно за непуних месец дана (пресуда је експедована 9.10.2020. године), а да је поступак пред Управним судом трајао укупно једну годину и два месеца, што не представља повреду права на суђење у разумном року. Приликом разматрања разумности дужине поступка Управни суд није размотрио наводе подносиоца приговора са којима је исти указивао на то да управни поступак у вези права на приступ информацијама од јавног значаја, који је окончан пресудом Управног суда од 24.09.2020.године био у току од 2015.године, да се ради о поступку који је законом означен као хитан, и да је Управни суд одговоран за одуговлачење управног, односно управносудског поступка јер, иако је то подносилац то захтевао, предмет није решио пресудом у пуној јурисдикцији.

На решење Управног суда подносилац је изјавио жалбу Врховном касационом суду, коју је тај суд одбацио као недозвољену, позивајући се на члан 5. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року према коме (приговор) и жалба могу да се поднесу док се поступак не оконча.

Сматрам да је резонување и изражени ставови у решењу Управног суда, односно у решењу Врховног касационог суда уставно-правно спорни, што ћу изложити у наредном делу издвојеног мишљења.

### СПОРНА УСТАВНОПРАВНА ПИТАЊА У РЕШЕЊУ УПРАВНОГ СУДА

Подносилац уставне жалбе указује на то да је Управни суд, одлучујући у меритуму о приговору за убрзање поступка, у свом решењу потпуно занемарио да оцени трајање управног односно управно-судског поступка у целини, који је трајао од 2015. године, као и да није уважио праксу и мерила Европског суда за људска права, Уставног суда и Врховног касационог суда. Из решења Управног суда недвосмислено произилази да је тај суд, утврђујући

да није дошло до повреде права на суђење у разумном року такву своју оцену засновао искључиво на томе да је управни спор окончан пресудом тог суда за мање од месец дана након подношења приговора за убрзање поступка, односно да је управни спор трајао нешто дуже од годину дана. Сматрам да је овакав закључак Управног суда уставно-правно споран из више разлога.

Као прво, приликом оцене, да ли је дошло до повреде права на суђење у разумном року морају се оценити све фазе поступка посебно, као и све фазе поступка као целина. Овакав став је изражен како у пресуди Европског суда за људска права од 18.12.1983. године, Прето и др. против Италије бр.7984/1977, тако и у Одлуци Уставног суда Уж-10093/2013 од 14. априла 2016. године. Према ставовима и мерилима изнесеним у овим одлукама оцена о повреди права на суђење у разумном року мора да обухвати и понашање органа и пре него што је тужбом у управном спору, поступак нашао пред Управним судом.

Као друго, примаран циљ приговора за убрзање поступка јесте да се поступак који траје дуго што пре оконча, али то није једини циљ овог специфичног правног средства. Секундаран циљ овог средства јесте и да се утврди да ли је током поступка било пропуста, неактивности органа и чему су се састојали ти пропусти, као и да се оствари право на новчано обештећење због повреде права. Према томе, сама чињеница да је поступак окончан не дуго након изјављеног приговора не ослобађа обавезе надлежан суд да оцени целокупан ток поступка, да утврди потенцијалне пропусте у вођењу поступка и да одреди новчано обештећење. И свих ових разлога имајући у виду и саму праксу Уставног суда, решење управног суда не испуњава јасне стандарде за заштиту права на суђење у разумном року.

#### СПОРНА УСТАВНОПРАВНА ПИТАЊА У РЕШЕЊУ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА

Незадовољна странка је против решења Управног суда којом је одбијен приговор за убрзање поступка изјавила жалбу Врховном касационом суду, указујући на недостатке решење којим је одбијен приговор. Врховни касациони суд није размотрио наводе подносиоца из жалбе, него је из процесних разлога жалбу одбацио. Сматрам да је оваквим поступањем Врховни касациони суд (у даљем тексту ВКС) повредио уставна права подносиоца из више разлога. Као прво, ВКС је уско и рестриктивно тумачио законске одредбе о жалби, и пропустио да ове одредбе тумачи у складу са уставним одредбама. Као друго, на овај начин поступио је супротно својим неким ранијим одлукама са чиме је повређена и правна сигурност.

#### РЕСТРИКТИВНО ТУМАЧЕЊЕ ЗАКОНСКИХ ОДРЕДБИ

ВКС је недозвољеност жалбе засновао у целости на одредби члана 5. став 1. Закона о заштити права на суђење у разумном року (у даљем тексту „ЗЗПСРР“), према којој жалба може да се поднесе док се поступак не оконча.

Овакво тумачење и примена ове одредбе је могућа ако се задржимо на правно-догматском тумачењу текста одредбе, ако ову одредбу посматрамо

и тумачимо изоловано од циља самог ЗЗПСПР, изоловано и од уставне одредбе члана 36. која јемчи право на ефикасно правно средство, као и изоловано и од осталих одредби ЗЗПСПР које се односе на жалбу као правно средство.

Када говоримо о жалби у поступку заштите права на суђење у разумном року, морамо одредити сам појам жалбе. Жалба као правно средство према ЗЗПСПР може имати двоструку функцију. Према првој жалба је класичан правни лек са којим странка може оспорити законитост првостепене одлуке суда у вези поднетог приговора. У овом смислу жалба јести класичан правни лек, којим незадовољна странка може да оспори првостепено решење. Међутим, жалба према ЗЗПСПР може да има и карактер средства за заштиту права на суђење у разумном року, уколико надлежни суд није поступио по поднетом приговору. Ова ситуација је слична као и она у управном спору када се подноси тужба због ћутања управе. У овом случају, жалбом странка захтева од вишег суда да заштити своје право на суђење у разумном року, јер надлежни суд, председник суда није поступио по приговору. Уколико се прихвати теза, да имамо две врсте жалбе, онда се и члан 5. став 1. ЗЗПСПР може тумачити тако да се та одредба односи само на жалбу која се подноси вишем суду као основно средство за убрзање поступка, у случају ако о приговору надлежни суд није одлучио.

Додатан, можда и најважнији аргумент у прилог тезе, да је ВКС био дужан да мериторно одлучи о жалби на решење о одбијању приговора Управног суда јесте, да се законске одредбе којима се задире или уређује остваривање права морају тумачити с обзиром на релевантна уставна јемства људских права. Да будем конкретнији, у овом случају приликом одлучивања о допуштености жалбе, ВКС је био дужан да одредбу члана 5. став 1. примени и тумачи у складу и у оквиру права на правно средство из члана 36, став 2. и начела из члана 18. Устава. Рестриктивним тумачењем одредбе члана 5. став 1. дошло је до ограничења права на ефикасно правно средство, односно та одредба закона није тумачена у складу са начелом унапређења вредности демократског друштва сагласно међународним стандардима људских и мањинских права што намеће начело из члана 18. став 3. Устава Републике Србије.

### ПРАКСА ВКС

Када је реч о оцени уставности решења ВКС, потребно је указати и на то да је исти суд, у скоро идентичним ситуацијама, као и у овом предмету, доносио различите одлуке, а исте одредбе ЗЗПСПР тумачио и применио на другачији начин. Тако на пример ВКС је у Решењу Рж1 У 6/2017 од 03.04.2017. године размотрио жалбу странке и преиначио решење Управног суда Р4 у 211/2016 од 11.01.2017. године, којим је тај суд одбио приговор за убрзање управног спора који је вођен пред тим судом. Као што и у овом поступку, тако и у том поступку, жалба на решење о одбијању приговора за убрзање поступка је изјављена након окончања поступка на чију дужину је приговарала странка. Приговор за убрзање поступка странка је поднела Управном суду дана 02.12.2016. године, поступак на чију дужину је приговарала странка

окончан је пресудом Управног суда 16.12.2016. године а приговор је одбијен решењем Управног суда 11.01.2017. године Тада је ВКС размотрио и уважио жалбу која је изјављена и утврдила повреду права на суђење у разумном року.

У претходном делу овог издвојеног мишљења навео сам своје аргументе у прилог томе да је оспореним актима повређена уставна права подносиоца. Горе наведени аргументи нису разматрани у образложењу Решења Уставног суда којом је одбачена уставна жалба. У кратком и формалном образложењу Уставног суда само се констатује да решења Врховног касационог суда бр. Рж1 у. 126/20 од 6. новембра 2020. године и Управног суда Р4 у. 360/20 од 14. октобра 2020. године „садрже јасно образложење, засновано на уставно-правно прихватљивом тумачењу меродавног права, конкретно одредаба Закона о заштити права на суђење у разумном року, те је, стога...утврдио да су очигледно неосновани наводи подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.“ У односу на истакнуту повреду права из члана 36 Устава, у решењу Уставног суда се наводи „да подносилац ниједним достављеним доказом није поткрепио истакнуту повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, до које може доћи само неједнаким одлучивањем суда последње инстанце у истим чињеничним и правним ситуацијама и друго, да се правом на правно средство из става 2. истог члана Устава не јемчи позитиван исход поступка по изјављеном правном средству.“

Сматрам да је Уставни суд требало да размотри наводе уставне жалбе у вези примене релевантног материјалног права и усвоји уставну жалбу и утврди повреду уставног права, и поништити оспорену одлуку Врховног касационог суда.

др Тамаш Корхеџ  
(Korhecz Tamás),  
судија Уставног суда

## **II ИЗАБРАНИ СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ**





др Јован Ђирић,  
судија Уставног суда, Република Србија

## СЛОБОДА ГОВОРА И ПАРАДОКС ТОЛЕРАНЦИЈЕ – ЂОКОВИЋ У АУСТРАЛИЈИ И РУСИ У УКРАЈИНИ<sup>1</sup>

\*\*\*\*\*

Појам парадокса толеранције увео је у јавни дискурс филозоф Карл Попер. Он је сматрао да су толеранција као став и политичко понашање могући једино уколико се поштују уверења, ставови, понашања и активности које једнакост и слободу признају као право свих чланова заједнице и који не покушавају да негирају, укидају те вредности на насилан начин. На други начин би се могло рећи да нема толеранције за оне који су нетолерантни. То је веома слично слогану који је у своје време изговорио француски политичар из доба Француске буржоаске револуције Сен-Жист, да нема слободе за непријатеље слободе. Аутор овог текста сматра да је то веома опасан начин размишљања и деловања који води укидању слободе говора. Сен-Жист је такође био тај који је за време Француске буржоаске револуције увео Декрет о сумњивима. По том закону је 60.000 људи било ухапшено, а 17.000 њих је било ликвидирано. Аутор овог чланка сматра да ако некоме укинете право да слободно говори, онда свако може бити сумњив. У таквој ситуацији не важи принцип *in dubio pro reo*, јер свако је сумњив и свако мора доказивати сопствену невиност. Тако, више није питање шта си стварно рекао, већ да ли си сумњив, да ли си рекао праву ствар. Јован Ђирић анализира пресуду аустралијског суда против Новака Ђоковића у којој се каже да Новак Ђоковић није рекао ништа против вакцинације, али да је он симбол анти-ваксерског покрета и да може бити опасан за младе генерације. Дакле, он је на неки начин сумњив и као такав је опасан. Само неколико недеља након тога, чувена руска оперска певачица Ана Нетребко добила је отказ из њујоршке Метрополитен опере, зато што није осудила Владимира Путина, па је и она постала сумњива. Са друге стране, ако забраните једној страни да слободно говори, каква је данас ситуација са руским медијима на Западу, онда то не води смиревању страсти.

1 Овај стручни чланак судија Уставног суда др Јован Ђирић пријавио је за објављивање у Билтену Уставног суда у току 2022. године, а с обзиром на то да је судија изненада преминуо 12. децембра 2022. године, то се чланак у Билтену Уставног суда за 2022. годину објављује *in memoriam*, у знак сећања и посебног поштовања и пијетета према њему.

Кључне речи: слобода говора; парадокс толеранције; сумњиви; *in dubio pro reo*; Новак Ђоковић; забрана руских медија

\*\*\*\*\*

### Парадокс толеранције

Слобода, а нарочито слобода говора јесу теме о којима се у људској историји веома много говорило и поводом чега су многе државе једна другу оптуживале и још увек оптужују да у оној другој нема довољно слободе говора, пре свега слободних медија, слободе штампе. Тема је заправо вечна, па се самим тим може и злоупотребљавати. Злоупотреба се може догађати у том смислу што неко позивајући се на слободу говора, у свом говору може користити различите увреде и оно што се данас назива „говор мржње. У том смислу, за нашу расправу овде, значајно је на почетку имати у виду оно што је у своје време рекао један од вођа Јакобинаца у Француској буржоаској револуцији, Антоан де Сент-Жист: „Нема слободе за непријатеље слободе“.<sup>2</sup> Његов савременик у то доба био је и чувени Волтер, који је кажу говорио „драги господине ја се дубоко не слажем са оним што Ви говорите, али ћу увек доследно бранити Ваше право да слободно говорите“.<sup>3</sup> Другим речима, у исто време два потпуно различита става. Треба ипак напоменути да је Сен-Жист убрзо након што је изговорио те своје речи да нема слободе за непријатеље слободе, био ухапшен, осуђен на смрт и гиљотиниран, док је Волтер живео још дуго и умро природном смрћу, поштован од стране многих. Скоро два века након ове двојице, живео је и један трећи познати човек, Махатма Ганди, који је говорио да је „слобода штампе једна драгоцену привилегија од које ниједна земља не може одустати“.<sup>4</sup> Ганди том приликом није рекао „ни по коју цену“, али то се готово подразумевало из његових речи. Сам Ганди је прошао донекле слично као и Сен-Жист, страдао је у атентату који је на њега извршио његов противник, нетолерантни фанатик. То нам на неки начин поново отвара питање, дилему да ли слобода, слобода штампе треба да буде неограничена, или је ипак треба ограничити, како, на који начин и какве све то последице и опасности носи са собом? То нас опет доводи до познатог двадесетовековног филозофа Карла Попера, који је говорио о парадоксу толеранције, па отприлике рекао и то „да нема толеранције за непријатеље толеранције.“

„Толеранција као став и политичко понашање је могуће једино према оним уверењима, мишљењима и деловањима која једнакост и слободу признају као права свих чланова заједнице и не смерају њиховом насилном укидању. Отуда и заговорници толеранције признају оправданост нетолерантног понашања према насилницима. Одустајање од насиља спрема насилника или заговорника насиља, значи одустајање од слободе, једнакости и праведности,

2 [www.statusmind.com/freedom-quotes-42/](http://www.statusmind.com/freedom-quotes-42/) - скинуто 16.марта.2022

3 [www.arteculture.weebly.com/kultura/ne-slazem-se-sa-tim-sto-govoris-ali-cu-do-smrti-braniti-to-tvoje-pravo-da-to-slobodno-kazes](http://www.arteculture.weebly.com/kultura/ne-slazem-se-sa-tim-sto-govoris-ali-cu-do-smrti-braniti-to-tvoje-pravo-da-to-slobodno-kazes) - скинуто 16.марта 2022

4 2022.

сматрао је Попер,<sup>5</sup> па додао и то да „неограничена толеранција мора водити до нестајања толеранције. Ако неограничену толеранцију проширимо и на оне који су нетолерантни, тада ће толерантни бити уништени.“<sup>6</sup>

Запитајмо се међутим шта је оно што је Попера подстакло на оваква размишљање за која би неки можда могли рећи да су ипак проблематична. Свакако је у питању искуство из Другог светског рата са немачким нацизмом и холокаустом. У том смислу је заиста тачно да се не може бити толерантан према онима који директно заговарају идеологију расизма, нацизма и холокауста. Но, проблем је у томе што се „нетолеранција“ данас више неће, или најчешће неће изричито и директно опредељивати за такву врсту идеологије нетолеранције. Тешко је данас замислити да неко директно и јавно заговара Хитлерове идеје и вредности<sup>7</sup>. Односно, практично ће се сви актери политичко-јавног дискурса данас скривати иза овешталих фраза, флоскула о демократији, људским правим, толеранцији, представљаће се као толерантне демократе, а не као неко ко заговара да су црнци, Јевреји хомосексуалци или било који други људи нижег ранга који не завређују поштовање базичних људских права, већ завређују дискриминацију или чак и физичко уништење. Сваки се човек, или свака групација, по правилу, представљају на другачији начин од онога какви они стварно јесу. Као вук у јагњећој кожи. Уосталом, сама, стара библијска изрека „вук у јагњећој кожи“<sup>8</sup> говори о томе да се људи мање или више често представљају и приказују другачијим у односу на оно какви заиста јесу. Ово је нарочито карактеристично за политичаре, као и све остале јавне делатнике. У том смислу, дакле то да не треба бити толерантан према онима који сами нису толерантни, нема баш неку велику практичну вредност, јер нико неће себе представљати нетолерантним. У сваком случају све док сам не дође на власт, а тада већ може бити касно.

Тако у ствари долазимо до другог, можда и озбиљнијег проблема: „ко је тај који ће неког другог проглашавати за нетолерантног, за непријатеља слободе?“, односно да ли се у том проглашавању неког за нетолерантног непријатеља толеранције и слободе крије својеврсна нетолеранција, нетолеранција спрам свих оних који не мисле као они који себе представљају као узор толеранције. Другим речима, ја за себе кажем да сам ја толерантан и сваког оног који се противи мени и мом мишљењу, или је макар само скептичан,<sup>9</sup> прогласим за нетолерантног, нетолерантног којем ускраћујем право на мишљење и слободну реч. То је вероватно највећи проблем савременог либерализма и толеранције. Иако живимо у временима постмодерне када се

5 Милан Полић; - Парадокс толеранције – Вук Павловић прије Поппера; - „Прилози“ 47-48 (1998) стр. 185-194 доступно на: [www.hrcaak.srce.hr/file/121651](http://www.hrcaak.srce.hr/file/121651) - скинуто 16. марта 2022

6 *Ibidem*

7 Упркос томе што има и што ће увек бити појединачних случајева рехабилитације, званичне или незваничне, појединаца из тих мрачних нацистичких времена, као што је то случај на пример са Степаном Бандером из Украјине. Тада се заиста поставља питање да ли смо ми превише толерантни према онима који су нетолерантни, или је ту по среди нешто друго.

8 Из Јеванђеља по Матеју

9 Скепса и неповерење у идеологију је међутим један од главних метода, инструмената којима оперише наука као таква.

све релативизује, све, па и истина као таква,<sup>10</sup> пре или касније се испоставља да се једино не може релативизовати нетолеранција спрема нетолерантних, односно оно што се каже и прикаже на главним маин-стрем медијима. Тако у ствари медији постају они који пресуђују и они који одређују шта је толерантно, а шта није толерантно, шта су људска права, шта је демократија, шта је фашизам, а шта није.

Прича о толеранцији и нетолеранцији врло лако се може претворити у нетолерантну нетолерантност, да не кажемо неки нови облик фашизма, где све оне који не прихватају моје мишљење, ставове и идеологију ја проглашавам за нетолерантне и фактички им ускраћујем право на слободу говора зато што су, по мом мишљењу и идеологији, они нетолерантни и не заслужују слободу говора. Пример може бити начин традиционалног облачења муслиманских жена, са све хиџабом. Да ли ја, у име толеранције и модерности, имам права да забраним женама из муслиманског света, или било којим женама уопште, да се облаче и понашају онако како оне хоће. Толерантни либерали ће најчешће рећи да жене из муслиманског света нису ни свесне<sup>11</sup> да су им ускраћена нека права и да су због културолошких и традиционалистичких разлога оне присиљене да се понашају и облаче на један одређен начин. То врло вероватно није сасвим нетачно, али ко сам ја да их просветљујем, освешћујем и да им говорим шта је исправно, шта је за њих саме добро? Најблаже речено, то је препотентно са моје стране, али је то у ствари суштина свих оних који након различитих револуција дођу на власт, без обзира на то да ли се ради о Француској буржоаској револуцији, Октобарској револуцији, нашој револуцији из 1945, нашим демократским променама из 2000. године, или ономе што је данас актуелно у виду леви-чарског нео-либерализма. Ради се о расистичкој нетолерантности спрема свих оних који су другачији, почев од жена са хиџабом, па до оних који се противе истополним браковима.

Овде се појављује још једно питање. Ако сам ја потпуно сигуран у себе, у своје ставове, своја мишљења и своју идеологију, шта ми смета то што ће неко други говорити нешто сасвим супротно од мене? Да ли ће ме та супротна мишљења и ставови поколебати, или ћу ја само одмахнути руком и заборавити на те ставове и садржаје? Ако ме ти супротни ставови и аргументи поколебају, то онда значи да ја ипак нисам био у праву и да нисам сасвим сигуран у оно што сам говорио и мислио, или можда значи да сам ја на крају крајева отворен и толерантан и за друга мишљења,<sup>12</sup> односно да

10 О истини у временима постмодерне, видети чланак Јована Ђирића; - У трагању за изгубљеном истином; - у зборнику радова: „Реформски процеси и поглавље 23 (годину дана после) кривичноправни аспекти“; - LVII редовно саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Златибор 2017. стр. 89-104

11 То опет алудира на њихову несвесност, на то да их треба освестити, а освестити их могу само толерантни либерали из западног света.

12 А то је суштина и слободе и толеранције – бити отворен за другачија мишљења и другачије ставове и стално се преиспитивати, или макар те другачије ставове саслушати. Читав напредак човечанства и научни и техничко-технолошки и сваки други, увек се заснива на отворености ума и преиспитивању. Од Пастера, преко Ајнштајна, до квантне физике. Све

су мишљења, аргументи оних других, ипак јаки и убедљиви, а ако су јаки и убедљиви, зашто их не бих прихватио? Ако бих на пример ја као судија одбацивао да саслушам све, па и најглупље аргументе друге стране, свих „оних других“, тиме бих директно кршио принципе *аудиаиџур еи алиџера њарс*. Какво би то суђење било у којем се „том другом“ не дозвољава да каже нешто у своју корист? Због чега све то? Зато што су та друга мишљења и ставови тих других, нетолерантни, неисправни, лажни, рећи ће (не)толерантни заговорници маин стреам медија и маин стреам идеологије.

Проблеми се међутим ту не завршавају, јер долази до изражаја тумачење ставова и мисли „оног другог“, оног „нетолерантног“. Како утврдити да је тај други заиста нетолерантан и да према њему не треба бити толерантан? Да ли ја у ствари у његове ставове и мисли „учитавам“ сопствене предрасуде које имам према свима онима који мисле другачије од мене? Колико у таквим тумачењима нечије нетолерантности долазе до изражаја моја различита предубеђења о дотичној личности, или о било чему другом? Каког и коликог утицаја ту имају различита пропагандна средства<sup>13</sup> која тог другог представљају као „нетолерантног“, који не завређује да му се пружи прилика да бар објасни своје ставове и да заступа своју идеологију? У питању је тумачење као такво, тумачење туђих ставова и мишљења, Тумачење да ли је и колико неко толерантан, а колико је нетолерантан. Тумачење је само по себи међутим једна компликована и вишезначна ствар, а то се може видети и на примеру тумачења Библије и других светих књига. Библија је једна, али је католици тумаче на један, православци на други, а протестанти на трећи начин, а то је, као што знамо доводило до многобројних, често и врло крвавих верских и грађанских ратова. Или, када је реч о исламу, сунити и шиити. Ко је наследник пророка Мухамеда, односно, одакле потиче свети дух, да ли само од оца или и од сина (филиоџуе); - све је то ствар тумачења, исто као и тумачење толеранције и нетолеранције.<sup>14</sup>

Чини се да је карактеристика данашњег света једна црно-бела подела у моралном смислу. Намера је да се људима зачепе уста, а све спорно елиминише.<sup>15</sup> Овде се ради се о манихејству, о учењу иранско-вавилонског мудраца Манија, који је живео од 216. до 276. године нове ере и који је тежио да науку Заратустре, Буде и Христа споји у јединствени систем. Из иранског

---

остало је догма и патерналистички однос према „другоме“. Као да смо сви ми деца која не смеју да сазнају и другачију причу и другачију истину. Истину да децу не доносе роде, истину да у свету постоје и неки другачији људи који се облаче другачије и који верују у другачије богове и светоназоре, истину да је бачена бомба на Хирошиму велики злочин, или пак истину да је злочину у Сребреници претходио злочин над српским становништвом у Источној Босни.

13 О томе Јован Ђирић; - Књига о мржњи; - Београд, 2020

14 Хаџи Владан Станковић; - Фундаментализам и/или верски интегрizam; - у зборнику радова „Религија, политика, право“; приредили Јован Ђирић; Велибор Џомић, Мирољуб Јевтић; - издање Институт за упоредно право, Епархија црногорско-приморска и Центар за проучавање религија и верску толеранцију; - Београд – Будва 2015. стр. 759-776

15 Весна Кнежевић – „Бруталност културе поништавања“, доступно на: [www.standard.rs/2022/03/16/brutalnost-kulture-ponistavanja/](http://www.standard.rs/2022/03/16/brutalnost-kulture-ponistavanja/)- скинуто 18. марта 2022

маздаизма преузео је дуалистички принцип добра и зла, светла и таме.<sup>16</sup> Према манихејском учењу, схватању, све је или црно или бело, или светло или тамно, или плус или минус, или добро или зло. Проблем је међутим у томе што се таквим начином сагледавања ствари свет не може процењивати изнијансирано. Ако је неко учинио неко злодело, не може се он сагледавати тако да се не узму у обзир никакве олакшавајуће околности. Не може се закључити: „јесте он је учинио неко кривично дело, али се не могу узимати у обзир чињенице као што су његова ранија неосуђиваност, његово тешко породично стање, или на пример допринос жртве настанку тог кривичног дела“. Не сме се на пример узимати у обзир то да је жена од свог мужа годинама трпела различита малтретирања пре него што га је убила. Да ли је то исправно и праведно? Не сме се узимати у обзир то да је особа А прва напала особу Б у кафанској тучи, пре него што је особа Б узвратила. У таквој ситуацији, убиство на мах, или убиство у прекорачењу нужне одбране, губе свој смисао, јер све је или црно или бело, или има убиства, или нема убиства, а шта је довело до убиства у конкретном случају, то суд не треба да занима. Да ли је то исправно и праведно?

Све у свему, код манихејског, црно-белог посматрања света, не постоји никаква животна изнијансираност, јер они други, „нетолерантни“, нису у праву и не завређују пажњу, тј. да буду толерантно саслушани. Све то онда заправо значи, да ја претходно морам што више да тог другог „оцрним“ и да према њему створим одијум јавности, као према неком ко не заслужује толерантан став. Али, тиме ја сам себе у ствари представљам, приказујем као једног нетолерантног човека, неспремног да саслуша другог и истовремено подложног различитим предрасудама и пропаганди. Тако у ствари долазимо до једног старог – новог феномена, проблема, проблема који данас постаје посебно актуелан, а то је феномен пропаганде и „лажних вести“.

### Пропаганда и лажне вести

Пропаганда данас није само економско, већ је оно пре свега идеолошко и политичко питање. Политичка пропаганда је веома моћно оружје у савременом свету и нарочито рату.<sup>17</sup> Прича о пропаганди, нарочито у условима рата могла би се закључити констатацијом да „ратовима увек претходе психолошке припреме“.<sup>18</sup> Односно, да злочини учињени за време Другог светског рата нису резултат некакве биолошке програмираности људи за злочин, већ последица специфичне социјализације засноване на систематским психолошким припремама за рат.<sup>19</sup> У том смислу, гласине, данашњим речником речено лажне вести о тортурама, силовањима, убиствима друге стране преносе се у френетичном маниру, као да треба да пруже алиби за

16 Владимир Филиповић; - Филозофски речник; - Загреб, 1965. стр.240-241

17 Радослав Гађиновић; - Политичка пропаганда – ефикасно оружје у савременом рату; - “Српска политичка мисао”, бр- 2/2011, стр.150

18 Лепосава Крон; - Рат и колективно понашање; - Београд, 2008. стр. 74

19 Ибид

сопствено насиље и психолошки убрзају освету.<sup>20</sup> Страх од непријатеља од оног „другог“, којег наравно приказујемо као агресивног и нетолерантног, може мотивисати агресивност, док гнев због жртви и губитака може бити основа за подстрекавање пре свега отпора. У том смислу, треба овде поменути британску пропаганду за време Првог светског рата о немачким злочинима над цивилним становништвом у Белгији, односно то да је већ у августу 1914. у Великој Британији формиран „Централни биро за штампу и пропаганду“<sup>21</sup>

Данас се нико неће служити обичном пропагандом у којој ће се за противника тврдити само то да је он зао, већ ће се пропаганда спроводити на око безазлено, а пре свега пре свега путем ширења лажних вести. Те лажне вести најчешће треба да „оцрне“ непријатеља, али исто тако и да спрече и зауставе његову пропаганда. Овде треба рећи да је у данашњим временима све веће присуство квази-информативних садржаја, који немају праву информативну вредност, већ превасходно остварење унапред зацртане агенде.<sup>22</sup> Односно, да појачају код конзумента лажних вести оно што он, или они већ и онако и овако о нечему мисле. Конзументи информативних садржаја често ни не желе да сазнају праву истину, већ желе да пронађу потврду својих од раније насталих ставова. У таквим условима појава „лажних вести“, тзв. *fake news*, добија скоро потпуни легитимитет, нарочито у контексту слободе говора, слободе медија, новинара. Јер, забранити ширење лажних вести готово да може значити и забрану новинарима да раде свој посао уопште. Проблем је у томе што се данас, са развојем нових медија и технологија, нарочито када се ради о интернету, више се не може јасно дефинисати ко јесте, а ко није новинар. Свако може бити назови новинар и свако може ширити лажне вести. Свако може отворити свој фејсбук налог, или инстаграм, или твитер и ту може пласирати и ширити било какве информатичке садржаје, који ће налазити шири или ужи круг пратилаца, односно оних који те ставове прихватају и подржавају. Нуспојава свега тога огледа се и у томе да у у поплави „лажних вести“, или неких других пропагандних средстава обични људи више не знају коме да верују и да ли уопште некоме да верују. Не ради се дакле више о томе да некоме формално забрањујемо да говори, да полемише, да се буде толерантан, или нетолерантан, већ у томе да га поплавом различитих лажних вести ви држите у потпуном медијском мраку и незнању и практично му „запушите уста“. Тако се у ствари догађа да и оно старо: „да нема толеранције за непријатеље толеранције“ данас губи свој смисао. Лажне вести су у доба Короне на пример, постале посебно актуелан проблем, нарочито у вези са ширењем различитих савета и препорука

20 Ибид

21 Александар Јазић – Пропаганда у Великој Британији према домаћем становништву на почетку и током Првог светског рата – у зборнику радова „Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије“, - приредили Јован Ђирић и Мирослав Ђорђевић, - Београд, 2014. стр.496.

22 Мира Видаковић; - Веб 2.0, друштвени медији и нова парадигма медијског информисања; - „Култура“ 160/2018, 318

о томе како се заштити од епидемије. Ти савети и препоруке долазили су од различитих квази-експерата, а могле су бити изузетно штетне и опасне по здравље људи.<sup>23</sup>

Последица ширења лажних вести, као специфичног вида пропаганде, надилази питање нечије толерантности и нетолерантности, већ у први план издваја и истиче питање сумњивих и несумњивих садржаја и исто тако сумњивих и несумњивих појединаца који шире те лажне вести. Једнима нећемо веровати зато што су сумњиви, а другима ћемо веровати зато што су несумњиви. Тако се толерантни и нетолерантни врло лако преобликују у сумњиве и несумњиве и тако парадокс толеранције лако постаје парадокс сумње и „сумњивих” и парадокс лажних вести. То уосталом и није тако чудно, јер оне које проглашавамо нетолерантним, углавном их таквима проглашавамо пре свега зато што су „сумњиви”.

### Сумњиве вести и сумњиви појединци

Да би се на прави начин сагледала проблематика слободе говора и толеранције, толеранције према нетолерантним, морамо се поново вратити у доба Француске буржоаске револуције. Наиме, 17. септембра 1793. године француски Конвент је, опет на идеју Сен-Жиста, донео чувени Декрет о сумњивим особама. По том декрету, свако на кога се може посумњати да није за револуцију, аутоматски је крив и мора бити кажњен. На основу тог декрета одмах је ухапшено 60.000 људи, а број укупних смртних казни се био попео на 17.000.<sup>24</sup>

Дакле, више није довољно само бити против нетолерантних, већ је потребно бити изричито за, за све оне који су декларисани и означени као толерантни. Не може се дакле бити случајни сапутник, сапутник револуције, неко ко за све те друштвене ствари и није много заинтересован. Не може се бити неопредељен, свако мора да се определи, „за“, или „против“, а ако се не определи, он је аутоматски сумњив, сумњив да је нетолерантан, да шири лажне вести, у ствари да је „против“. Све ово неке може на први поглед деловати као некаква бизарност из неке давне, сада већ заборављене прошлости, или макар као некаква орвеловска утопијска преувеличавања. Но, не треба ићи у далеку прошлост Робеспјера и Сен-Жиста, нити пак у нашу прошлост 1944, 1945, односно 1948. године. Можемо се вратити у нашу сасвим скору прошлост након убиства Премијера Ђинђића и акције „Сабља“, када је такође било ухапшено неколико хиљада људи, највећи број њих само зато што су неке били сумњиви, сумњиви да нису били довољно „за“, сумњиви да нису били довољно јасно и гласно против нетолерантних. Тако се толеранција као нетолеранција према нетолерантним, претвара у својеврсну диктатуру и гушење сваког облика различитоси и слободе, јер све може бити сумњиво. Само је наравно питање коме сумњиво и ко је тај који

23 Најмање 300 особа је умрло, а око 1.000 се отровало покушавајући да се од корона вируса заштити пијењем индустријског алкохола, пренеле су власти у Техерану. 2020

24 Слободан Антонић; - Српски Сен Жист и петооктобарски монтањари, доступно на интернет страни: [www.nin.co.rs/pages/article.php?id=18171](http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=18171) - скинуто 10. априла 2022.



одлучује ко јесте а ко није сумњив. Да парадокс, али не парадокс толеранције, буде потпун, на крају читаве акције, сви ефекти хапшења за време „Сабље“, били су доведени у питање.<sup>25</sup> То у ствари значи да су можда и многи који су заслуживали да буду ухапшени, сада пронашли оправдање за себе саме, оправдање да су жртве недемократских поступака и лажираних кривичних процеса. Слично се догађало и за време тзв. реформе правосуђа из 2009-2010. године. Можда су многи који су били „сумњиви“ заиста и заслуживали да буду третирани на тај начин, али, када нема чврстих и опипљивих доказа, када се све гради само на „сумњи“, онда се све на крају и завршава тако како се завршило и са акцијом „Сабља“ и са реформом правосуђа. Тако су и они који су можда заиста били „сумњиви“, успели да се пред самим собом, а и пред другима оправдају зато што је све остало било „сумњиво“.

Показује се тако да једно опште демократско начело и принцип „*in dubio pro reo*“<sup>26</sup>, тј. у сумњи лакше за окривљеног, прераста у принцип „у сумњи теже за кривљеног“, а то онда значи да не постоји претпоставка невиности, већ да је свако крив док се супротно не докаже, односно да свако треба да доказује своју невиност. Ко је међутим тај који је успео да докаже уопште непостојање неке чињенице, а поготову сопствену невиност? Све је то готово као у временима шпанске инквизиције.

Не треба међутим ићи у тако далеку прошлост шпанских инквизитора и француских монтањара, односно наших бољшевика. Осврнимо се на случајеве „Короне“ двадесетих година двадесетпрвог века. Случај Новака Ђоковића, кога је аустралијски суд осудио и протерао из Аустралије, заслужује овде посебну пажњу. Новак Ђоковић није кривично осуђен, али му је изречена санкција која се може упоређивати са кривичном, а нарочито када се узме у обзир образложење одлуке аустралијског суда. „Ђоковић који није вакцинисан против Ковид-19 може представљати ризик за заједницу. Савезни (аустралијски) суд је такође одбацио аргумент да нема доказа да је Ђоковић икада позивао некога да се не вакцинише, рекавши да се противи вакцинацији. Икона светског тениса може утицати на људе свих узраста, младих и старих, посебно младих, да се угледају на њега, рекле су судије.“<sup>27</sup>

Ако бисмо опет желели да идемо у прошлост, могли бисмо отићи у прошлост суђења Сократу. Он је осуђен зато што је био опасан за младе. Дакле, од Сократа до Ђоковића се није готово ништа променило. Посебан парадокс овде постоји<sup>28</sup> због тога што против Ђоковића није изречена казна зато што је он нешто рекао, због његовог вербалног деликта, већ зато што је само симбол, симбол анти-ваксерског покрета, једноставно речено зато што је сумњив, односно зато што није изричито рекао оно што су судије и политичари од њега очекивали. Није дакле више довољно само „не причати“ оно што се „не сме“, већ је потребно причати оно што се од некога очекује. Ово је

25 [www.ekspres.net/hronika/akcija-sablja-obracun-s-mafijom-zaustavili-politicari](http://www.ekspres.net/hronika/akcija-sablja-obracun-s-mafijom-zaustavili-politicari) - скинуто 10. априла 2022.

26 Ђорђе Лазин; - *In dubio pro reo* у кривичном поступку; - Београд, 1985.

27 2022.

28 Осим парадокса да смо ову пресуду цитирали са сајта „Слободне Европе“

свакако горе за слободу мисли и речи од вербалног деликта „непријатељске пропаганде“ из времена нашег социјализма (комунизма).<sup>29</sup> Показује се тако да се слобода говора, за коју смо мислили да постоји у капиталистичком вишестраначком систему, за разлику од једнопартијског социјалистичког система, вратила за читава два корака уназад и да је сада ситуација још и гора него што је била у некадашњој СФРЈ. Јер, тамо је у дотичној „непријатељској пропаганди“, могао бити крив онај ко нешто говори злонамерно и неистинито, а сада, као у случају Новака Ђоковића у Аустралији, може бити крив и онај који уопште ништа не говори, већ само може бити симбол, може на било који начин утицати на друге људе и представљати ризик. Поново се дакле враћамо на времена Сен-Жиста и Француске буржоаске револуције, на Декрет о сумњивима из 1793. године.

Писац ових редова уопште не оправдава то што се Ђоковић није вакцинисао, али, какав је то систем и какав је то суд који своје одлуке заснива на претпоставкама и сумњама? Да ли је то систем за који смо веровали да је узор демократије и независног правосуђа? Сумњиви су за сада само (под знацима навода, „само“) невакцинисани и они који се не изјашњавају јасно и одлучно у прилог вакцинацији, а сутра могу бити и многи други. На пример они који не излазе на политичке изборе. Ово није тек само нека теоријска претпоставка. У једнопартијском социјализму, такође су постојали избори, избори у којима избора уистину и није било. Па ипак, и тада су људи у великом броју излазили на изборе, просто зато да не би својим „неизласком“ на изборе означили себе као „сумњиве“. А можда могу бити сумњиви и представници читавих социјалних групе. Различити маргиналци, или на пример недовољно образовани, или пак они који су превише образовани. Или на пример сиромашни, односно они који су превише богати.<sup>30</sup> А онда, након свега, сумњиви могу постати и припадници читавих нација. Пример Руса и Русије, након догађаја у Украјини с пролећа 2022. године, ово недвосмислено потврђује. Сумњиви могу постати и Достојевски и Чајковски, или пак Ана Нетребко<sup>31</sup>, или можда још и многи други. Ствар је међутим у томе да на удару судско-цензорских органа нарочито могу бити велике, познате и славне личности. Обични аутомеханичари и водоинсталатери, били они Руси, Срби, или неки други, нису толико сумњиви, као што су то Новак Ђоковић, или Ана Нетребко.

Писац ових редова овом приликом изражава своју тугу због свега што се у Украјини догађа, поготово због међусобног убијања два блиска народа, због

29 Ђорђи Марјановић; - Вербални политички деликт непријатељске пропаганде; - у зборнику радова „Мисао, реч, казна“, издање Института за криминолошка социјална истраживања, - Београд, 1989.

30 Јер, сумњиво може бити то како су и на који начин они стекли то своје богатство. Заиста, ако су сумњиви они који се нису вакцинисали против Короне, онда су исто тако сумњиви и они који су богати

31 Прича о Достојевском и Чајковском је можда ипак тек само фама, непроверена, лажна вест, али код Ане Нетребко је ствар сасвим јасна. Метрополитен опера објавила је да њихова суперзвезда Ана Нетребко више неће наступати ове или следеће сезоне, након што није испунила њихов захтев да се одрекне подршке Путину. (доступно на: 2022)

људских жртава и разарања, али не због неке врсте политичке коректности, он избегава да употреби термин било „интервенција“, било „агресија“, да му се не би приговорило да је он *a priori* на украјинској или руској страни и да *a priori* верује у извештаје, тј. пропаганду једне или друге стране. Међутим, у данашњим светским приликама постоји један проблем који се састоји у томе да је једној страни забрањено, онемогућено да слободно говори и износи аргументе у своју корист, на своју страну. Реч је о Русији и слободи деловања, изражавања руских медија на Западу.

Државни медији под контролом Кремља (*Russia Today*) и *Sutnjik*, забрањени су у ЕУ.<sup>32</sup> С друге стране, дешава се нешто слично, као што је уосталом у сваком рату прва жртва истина, односно сваком рату претходи пропаганда.<sup>33</sup> У том међусобном информационо-пропагандном рату, пажњу заслужује и то што је један украјински ТВ водитељ цитирао Адолфа Ајхмана који је у своје време говорио о потреби убијања јеврејске деце, па је он, тај водитељ, подсетио на те Ајхманове речи и индиректно позвао и на убијање руске деце.<sup>34</sup> Ствар је толико невероватна и бизарна да би просечан човек могао помислити да се ради о некој манипулацији и лажној вести, да се ипак у конкретном случају не ради о видео прилогу. Тај и такав видео прилог, када би био приказан на неком од ударних западних медија, могао би можда понеког гледаоца, конзумента тих медија поколебати у чврсто укореваном ставу да је руска страна нацистички агресор, а да је Путин сам ђаво, сам Хитлер. Међутим, другој страни је просто онемогућено да се брани, можда чак и од сасвим оправданих критика и оптужби. Какав је то судски, медијски поступак у којем ви не дозвољавате једној страни да каже било шта у своју корист, у своју одбрану? Код иоле разумног човека склоног објективном, непристрасном расуђивању, то би свакако изазвало сумњу – да ли је оно што тврди једна (тужилачка) страна баш права и потпуна истина. Све би то било као кад би се оптуженом онемогућавало да ангажује адвоката у своју корист. Код разумног, објективног, непристрасног посматрача то би побудило сумњу и изазвало подозрење. Један од проблема је међутим у томе што је највећи број ТВ гледалаца, конзумента информативних садржаја, углавном не много заинтересован за праву истину, ако је до истине уопште и могуће доћи. Након напорног радног дана, уз флашу пива и петоминутну репортажу о томе шта се догађа у некој далекој земљи<sup>35</sup>, он суштински није заинтересован за целину ствари и лако је спреман да прихвати све оно што му се сервира као цела и потпуна истина.<sup>36</sup>

Један од аргумената и сумњи који би разуман човек могао макар у себи изрећи, гласио би: „ако сте баш толико сигурни у своју страну истине, своју

32 2022

33 [www.glasamerike.net/a/rusija-blokada-glas-amerike-slobodna-evropa/6470242.html](http://www.glasamerike.net/a/rusija-blokada-glas-amerike-slobodna-evropa/6470242.html) - скинуто 22.априла 2022

34 2022.

35 Мислимо овде пре свега на Американце

36 Јован Ђирић; - НАТО агресија на Југославију – седам питања и седам одговора на морално-психолошке, социо.економске и право политичке дилеме; - Београд, 1999

страну приче, а зашто онда другој страни не дозвољавате да и она каже своју страну, своје виђење ствари?“

Ако ви другој страни коју нападате и оптужујете, не дозвољавате да каже ниједну реч у своју корист, зато што је сматрате нетолерантном и која као таква не заслужује да се према њој буде толерантан, онда не само да ускраћујете право тој другој страни, него сами себи дајете више права него што заслужујете. То не води никаквом дијалогу, нити смиривању тензија, нарочито онда када је рат већ почео, или само што није почео, већ води даљем распламсавању негативних страсти и емоција. Медијско-информативна једностраност у којој ви не дозвољавате другој страни да каже оно што она мисли и жели да каже, доводи дакле до стварања различитих негативних страсти, па чак и мржње. То наравно само по себи није добро, јер сваки сукоб, ратни, или било који други, на крају се ипак мора завршити преговорима, или бар трезвеним разговорима, а разговора нема уколико ви једну страну прогласите нетолерантном и не дате јој права да каже било шта у своју одбрану.

Треба рећи и то да када би били у стању да бомбардују руске државне медије, као што су то урадили са РТС-ом 1999. године, западне војне снаге, или макар украјинске, то би и овог пута учиниле. Али то би већ била ескалација ратних сукоба на један виши и много опаснији ниво. У том смислу, сваки пут када једној страни „зацепите уста“ и када је онемогућите да каже оно што слободно мисли и што она жели да каже, ма колико вам се то не свиђало, ви је на овај или онај начин фрустрирате и водите ка ескалацији даљих сукоба. Једна страна коју стално приказујете као злочиначку, а без да јој дате могућности да се вербално брани и да једноставно каже да то и није баш тако, на крају заиста може отићи у крајност, односно посегнути за нечим, за неким од оних злочина који јој се приписују. Ако ви некеме стално говорите да је црни ђаво, да је злочинац, онда он може доћи у ситуацију да прихвати тај наратив, па или да се покаје, или да учини нешто што је заиста злочин, још већи и још тежи од оног који му се до тада приписивао. Пут до мира и помирења у сваком случају није пут у којем нема разговора и отвореног дијалога, у којем једна страна не може да каже ништа у своју корист и своју одбрану. Тако се у ствари показује да парадокс толеранције о којем смо на почетку говорили, не само да води у нетолеранцију, већ не води ни смиривању страсти, већ води даљем продубљивању страсти и неспоразума. Није дакле старо питање о слободи говора и ограничењима слободе говора, тек само догматско-теоријско питање, које је данас, неко би можда рекао, и превазиђено, већ је оно итекако актуелно. Пример Новака Ђоковића који је „осуђен“ – онемогућен у неком свом праву, само зато што је „сумњив“, опасан „симбол“, као и пример руских државних медија који су ућуткани и којима је онемогућен рад на Западу, то такође потврђује.

\*\*\*\*\*

Jovan Ćirić, PhD  
Constitutional Court of Serbia

FREEDOM OF SPEECH AND THE PARADOX OF TOLERANCE  
– DJOKOVIĆ IN AUSTRALIA AND RUSSIANS IN UKRAINE

The philosopher Carl Popper introduced the phenomenon of the paradox of tolerance. He said that tolerance as an attitude and political behavior is possible only with the respect to those assurance, opinions and actions that equality and freedom recognize as rights to all members of the community and not compass to negate those values in violent way. In other way it could be said that there is no tolerance for those who are intolerant. That is very similar to the slogan that was said by Sent Žist politician from the French Burgois Revolution: „There is no freedom for the enemies of freedom“. The author of this text thinks that it very dangerous way of thinking and acting and that is leads to the abolition of freedom of speech. Sent Žist was also one who introduced the Decree on suspects during the French Revolution. Under that law 60.000 people were arested in only few mounths and 17.000 people were executed. The author of this article thinks that if you preclude to one side to speak freely, that everybody could be suspicios. In that situation there is no principle in dubio pro reo, because everybody is suspicios and everobody has to to prove his/her innocence. So, it is not the question of what you really said but are you suspicios, did you say the right thing. Jovan Ćirić has analyzed the verdict of Australian court against Novak Djoković in which it was said that Djoković did not say anything against vaccination, but that he is the symbol of anti-vaccer movement. Djoković could be danger for the young generation, so he is in some way suspicious. Just a few weeks after that Ana Netrebko, famous Russian opera singer was fired from the New York Metropolitan opera house because she did not condemn Vladimir Putin, so she is also suspicios. On the other hand, if you prohibit to one side to speak freely, like the situation is now with Russian media on the West, that not leads to calming passions.

Key words: freedom of spech; paradox of tolerance, suspects, in dubio pro reo; Novak Djoković; prohibition of Russian medias



## **III ЈУРИСПРУДЕНЦИЈА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ОДНОСУ НА СРБИЈУ**





# ПРЕСУДЕ И ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ОБЈАВЉЕНЕ У 2022. ГОДИНИ ПО ПРЕДСТАВКАМА ПОДНЕТИМ ПРОТИВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) је у 2022. години објавио 12 пресуда и 92 одлуке по представкама поднетим против Србије (у 2022. години донето је још осам одлука које су објављене у 2023. години, оне нису укључене у овај приказ).

## I Пресуде

Четири пресуде донело је седмочлано Веће, а осам пресуда донео је трочлани Одбор.

### **1. Зејнеловић *и*ројив Србије, 26277/20, 13.01.2022. (пресуда Одбора)**

Подноситељка представке је Мерсада Зејнеловић, рођена 1971. године, из Новог Пазара. Њен пуномоћник пред ЕСЉП је био адвокат Б. Жупић, из Новог Пазара.

Позивајући се, изричито или у суштини, на члан 6 § 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: ЕКЉП) и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП, подносиољка представке се жалила због неизвршења домаће одлуке донете у њену корист, а против предузећа у друштвеној/државној својини.

Релевантна домаћа одлука је одлука Привредног суда у Краљеву од 27. новембра 2003. године, а извршни поступак је у време доношења пресуде и даље био у току, дакле трајао је дуже од 17 година, једног месеца и седам дана.

ЕСЉП је поновио да извршење пресуде коју донесе било који суд мора да буде посматрано као интегрални део „суђења“ у смислу члана 6 и упутио је на своју судску праксу у вези неизвршења или кашњења у извршењу правоснажних домаћих пресуда (пресуда *Hornsby *и*ројив Грчке*, од 19. марта 1997. године, представка број 18357/91, став 40).

ЕСЉП је такође констатовао да је у пресуди у водећем случају *Р. Кача-иор и групе *и*односиољке *и*редстаљки *и*ројив Србије*, од 15. јануара 2008.

године, представка број 2269/06 и пет других, већ утврдио повреду у погледу сличних питања, као и да је одлуком из садашње представке наложено предузимање одређене радње, па да стога сматра да та одлука представља „имовину“ у смислу члана 1 Протокола 1.

Власти, сматрао је ЕСЉП, у овом случају нису уложиле све потребне напоре да у потпуности и благовремено изврше одлуку у корист подносиоце представке и закључио је да су повређени члан 6 § 1 и члан 1 Протокола 1.

С обзиром на документе у свом поседу и своју судску праксу (посебно пресуду *Р. Качајор и групе њодносиоце њредставки* и одлуку *Сџанковић њрошив Србије*, од 19. децембра 2019. године, представка број 41285/19), ЕСЉП је сматрао да је разумно да на име нематеријалне штете подносиоце представке досуди износ од 1.000 евра, умањено за евентуално већ исплаћене износе по овом основу на домаћем нивоу, као и 250 евра на име трошкова и издатака; такође је навео да је одговорна држава дужна да обезбеди, на одговарајући начин, извршење домаће одлуке.

## **2. Ковач њрошив Србије, 6673/12, 18.01.2022. (пресуда Одбора)**

Подносиоци представке су српски држављани Миклош Ковач и Имре Ковач, рођени 1967. и 1986. године, који живе у Ади. Њихов пуномоћник пред ЕСЉП је био В. Јухас Ђурић, адвокат из Суботице.

Влада Србије, чији Заступник је била З. Јадријевић Младар, обавештена је о притужби на основу члана 5 § 4 ЕКЉП (право на слободу и безбедност – процесне гаранције преиспитивања – сваком лицу лишеном слободе јемчи се право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито). Преостали део представке проглашен је недопуштеним (у пресуди се не наводи се на шта се тај преостали део односи).

На основу члана 5 § 4, подносиоци представке су се жалили да им домаћи судови нису дали могућност да одговоре на захтев истражног судије за продужење њиховог притвора и да, разматрајући то продужење, нису саслушали њих лично или њиховог пуномоћника.

\*\*\*

Дана 14. јануара 2010. године подносиоци представке су ухапшени због сумње да су извршили кривично дело разбојништва. Истог дана, истражни судија Вишег суда у Суботици је отворио истрагу и одредио им притвор до месец дана због опасности од ометања поступка утицајем на сведоке који још нису испитани и опасности од понављања дела, јер су у прошлости већ осуђивани.

На захтев истражног судије, 11. фебруара и 13. априла 2010. године, Виши суд у Суботици и Апелациони суд у Новом Саду продужили су притвор подносилаца за периоде од два и три месеца, респективно. Поред разлога (основа) за притвор који су наведени у иницијалном решењу о притвору, судови су навели и да постоји основана сумња да су подносиоци извршили насилно кривично дело за које је забрањена казна затвора дужег од десет година.

Одлуке о продужењу притвора потврђене су у другом степену.

Дана 26. јуна 2010. године против подносилаца представке подигнута је оптужница.

У пресуди се наводи да је Уставни суд 13. октобра 2011. године одбацио (*dismissed*) каснију жалбу подносилаца на основу члана 5 § 4 ЕКЉП. (У питању је одлука о одбијању уставне жалбе број Уж-2323/2010).

\*\*\*

ЕСЉП констатује да притужба подносилаца представке није очигледно неоснована у смислу члана 35 § 3 (а) ЕКЉП или недопуштена по било ком другом основу, те да стога мора да буде проглашена допуштеном.

ЕСЉП сматра да није потребно да размотри да ли су подносиоци имали прилику да коментаришу захтев истражног судије да им се продужи притвор, јер поступак за судско преиспитивање тог притвора у сваком случају није задовољио захтеве члана 5 § 4 из следећих разлога:

- у ст. 153-157. пресуде *Стиван Пејровић против Србије*, од 20. априла 2021. године, представке бр. 6097/16 и 18999/19, ЕСЉП је утврдио повреду у погледу питања сличних онима у овом предмету;

- ЕСЉП примећује да надлежни домаћи судови у првом или другом степену нису саслушали подносиоце лично када су разматрали продужење њиховог притвора, који је трајао током читавог периода судске истраге, више од пет месеци; с обзиром на релевантне опште принципе сажете у ст. 153, 154 и 156 пресуде *Стиван Пејровић*, ЕСЉП налази да не може да се сматра да је ово било у сагласности са захтевом „разумног интервала“ који се наводи у његовој судској пракси.

Закључак ЕСЉП је да је члан 5 § 4 ЕКЉП повређен.

\*\*\*

На име нематеријалне штете, ЕСЉП је доделио подносиоцима представке по 1.000 евра, као и 1.000 евра (заједно) на име трошкова и издатака.

(Први подносилац је на име нематеријалне штете захтевао 3.000 евра, а други подносилац – 4.000 евра. На име домаћих трошкова и издатака захтевали су 1.722 евра, а на име трошкова и издатака пред ЕСЉП – 2.870 евра.)

**3. Нејовановић и други њрошив Србије, 29907/16, 30022/16, 30322/16 и 31142/16, 25.01.2022. (пресуда Већа)**

У овој пресуди ЕСЉП је утврдио повреду члана 1 Протокола 12 уз ЕКЉП – општа забрана дискриминације.

Подносиоци представки су српски држављани Бранко Нејовановић, рођен 1937. године, Сретко Аврам, рођен 1947. године, Жива Марков, рођен 1955. године и Драгољуб Баретић, рођен 1936. године, сви из Новог Сада. Њихов пуномоћник пред ЕСЉП је била адвокат Милина Дорић.

Представке се односе на (наводну) дискриминацију од стране државе према подносиоцима представки – слепим шахистима који су освојили медаље на великим међународним догађајима, у поређењу са свим другим српским спортистима и шахистима, са или без инвалидитета, који су освојили слична признања, када се ради о уживању одређених финансијских бенефиција и награда за њихова достигнућа, као и на формално признање истих.

\*\*\*

У периоду између 1961. и 1992. године подносиоци представки су, као чланови националног тима, на Шаховским олимпијадама слепих освојили више медаља за Југославију.

2006. године Србија је донела Уредбу о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта, којом су утврђена национална признања и награде за посебан допринос развоју и афирмацији спорта (почасна диплома, доживотно месечно примање и једнократна новчана накнада), као и критеријуми за њихову доделу.

\*\*\*

У *сш.* 7-10. пресуде приказани су захтеви упућени управним органима.

У *сш.* 11-17. пресуде приказан је ток парничног поступка.

Подносиоци представки су 8. маја 2013. године поднели уставну жалбу. Уставни суд је 17. децембра 2015. године донео решење о одбацивању уставне жалбе – Уж-3646/2013.

\*\*\*

У *стп.* 24-42. пресуде наведен је релевантан законски оквир:

- Уредба о националним признањима и наградама за посебан допринос развоју и афирмацији спорта (СГ РС, бр. 65/06 и 6/07),
- Закон о забрани дискриминације (СГ РС, број 22/09),
- Закон о општем управном поступку (СЛ ФРЈ, бр. 33/97 и 31/01) и
- Закон о управним споровима (СЛ ФРЈ, број 46/96).

\*\*\*

### Обим предмета

Подносиоци представки су се жалили да су их српске власти дискриминисале ускраћивањем одређених новчаних награда, тј. доживотног месечног новчаног примања, као и једнократне новчане награде, за разлику од свих осталих спортиста и шахиста, укључујући шахисте који нису слепи или друге спортисте са инвалидитетима, који су освојили слична међународна признања.

Такође су се жалили да су, као део наведене дискриминације, укључујући пропуст српских власти да формално признају њихова достигнућа путем почасне дипломе, претрпели штетне последице по свој углед.

Влади су притужбе комунициране на основу члана 14 ЕКЉП (забрана дискриминације), читаног у вези са чланом 8 ЕКЉП (право на поштовање приватног и породичног живота) и чланом 1 Протокола 1 уз ЕКЉП (заштита имовине), као и на основу члана 1 Протокола 12 уз ЕКЉП (општа забрана дискриминације).

Међутим, с обзиром на суштину притужби и релевантни контекст, ЕСЉП је, као „господар карактеризације која се у праву даје чињеницама у сваком предмету пред њим“, сматрао да све притужбе у овом предмету треба да буду испитане са становишта члана 1 Протокола 12.

\*\*\*

Поводом притужби подносилаца да су били дискриминисани ускраћивањем одређених новчаних примања

У *стп.* 74-80. садржани су релевантни принципи у вези забране дискриминације.

Примењујући наведене релевантне принципе на овај предмет, ЕСЉП је испитивао:

- (а) да ли постојала разлика у поступању,
- (б) да ли су две групе особа биле у упоредивим ситуацијама и
- (в) да ли је постојало објективно и разумно оправдање.

(а) Да ли је постојала разлика у поступању

ЕСЉП је констатовао да се притужбе односе на одлуку државе да подносиоцима представки не обезбеди бар једно новчано примање, тј. доживотно месечно новчано примање, које би примали да су на такмичењима освајали медаље као шахисти који нису слепи. Ово примање је видећим шахистима требало да буде исплаћивано због освајања медаља на Шаховској олимпијади, али не и слепим шахистима за освајање медаља на Шаховској олимпијади слепих, при чему је прво такмичење наведено у Уредби, али друго такмичење није у њој посебно споменуто.

Ситуација са једнократном новчаном наградом, међутим, изгледа мање јасна, јер се члан 5 Уредбе односи само на особе које су освојиле медаље за Србију, а не и за Србију и за Југославију. *(У пресуди се заправо наводи члан 3, али с обзиром на садржај, очигледно је у њиховом случају техничка омишљавања.)*

ЕСЉП је стога закључио да су подносиоци представки бар деломично различито третирани на основу разлога разликовања обухваћеног чланом 1 Протокола 12, односно њихове инвалидности.

(б) Да ли су две групе особа биле у упоредивим ситуацијама

Према мишљењу ЕСЉП, подносиоци представки као слепи шахисти који су своје медаље освојили на Шаховској олимпијади слепих, са једне стране, и шахисти који нису слепи, који су своје медаље освојили на Шаховској олимпијади, са друге стране, морају да буду посматрани као две групе особа које се баве истом активношћу – играњем шаха и, поред тога, као две групе чији су чланови стекли нека од највиших међународних признања.

Следи да слепи шахисти и шахисти који нису слепи, у контексту овог случаја и у смислу судске праксе ЕСЉП, морају да буду сматрани двома групама особа у аналогним или релевантно сличним ситуацијама.

(в) Да ли је постојало објективно и разумно оправдање

Влада је тврдила да је Уредба следила оправдан циљ – признање само највиших спортских достигнућа на најважнијим такмичењима.

У овом контексту, ЕСЉП је најпре поновио да, иако члан 1 Протокола 12 не укључује право на примање бенефиције било које врсте, ако држава одлучи да створи одређену бенефицију, то мора да учини на начин који је

у складу са овом одредбом. Другим речима и у контексту овог предмета, с обзиром на то да је држава одлучила да успостави систем признања и награђивања спортских достигнућа, морала је то да учини на начин који је у складу са чланом 1 Протокола 12.

ЕСЉП је даље приметио да, иако је очигледно било легитимно да се српске власти фокусирају на највиша спортска достигнућа и најважнија такмичења, није показано зашто би несумњиво висока признања која су подносиоци представки као слепи шахисти имали била мање „популарна“ или „међународно значајна“ од сличних медаља које су освојили видећи шахисти. Штавише, у свом допису упућеном Министарству омладине и спорта, Међународна асоцијација шахиста који користе Брајево писмо навела је, између осталог, да су слепи шахисти, на основу својих резултата, „на јединственој службеној листи Међународне шаховске федерације заједно са шахистима без оштећења вида“ и захтевала је да се са њима поступа „у складу са основним постулатима етике и фер-плеја у спорту“. У сваком случају, према мишљењу ЕСЉП, незамисливо је да „престиж“ игре или спорта, укључујући на пример неке од најпопуларнијих спортова као што су фудбал, кошарка или тенис, зависи само од тога да ли га упражњавају особе са или без инвалидитета. ЕСЉП је приметио да је и сама Уредба Олимпијске и Параолимпијске игре поставила у равноправан положај и тако сматрала да достигнућа спортиста и спортисткиња са инвалидитетом у предметним спортовима заслужују једнако признање.

Такође, наводи ЕСЉП, у смислу доприноса шаха „развоју и афирмацији“ угледа земље, једнак третман слепих и видећих шахиста за слична достигнућа, у српском законодавству и у пракси, могао је само да допринесе унапређењу угледа земље у иностранству и промовише инклузивност у земљи.

ЕСЉП сматра и да разлика између олимпијских и неолимпијских спортова коју је покушала да направи Влада није релевантна у садашњем контексту, јер ни Шаховска олимпијада за видеће шахисте, која је била међу такмичењима наведеним у Уредби, ни Шаховска олимпијада слепих, за слепе шахисте, која није била укључена у Уредбу, нису биле део Олимпијских или Параолимпијских игара које организују Међународни олимпијски комитет, односно Међународни параолимпијски комитет.

Када су у питању буџетска ограничења на која се позвала Влада, ЕСЉП је констатовао да је од свих освајача медаља и шампиона током година, што је укупно око 400 особа, укључујући и видеће шахисте, само слепим шахистима ускраћено национално спортско признање, па додавање четворце подносилаца представки овом броју очигледно није могло да угрози финансијску стабилност земље, посебно зато што такође нема назнаке да је освајање медаље на Шаховској олимпијади слепих, уопштено говорећи, лако достигнуће које може да доведе до много будућих права.

Коначно, ЕСЉП сматра да Владици аргументи да није било доказа да су било који други слепи шахисти икада примили предметне награде националног признања нису релевантни у погледу разлике у третману између видећих и слепих шахиста када су у питању њихова права на спортско признање.

(г) Закључак

С обзиром на наведено и без обзира на поље слободне процене државе, ЕСЉП је закључио да није било „објективног и разумног оправдања“ за различито поступање према подносиоцима представки само на основу њихове инвалидности; подразумева се да је наведено поље знатно смањено у овом конкретном контексту; према томе, дошло је до повреде члана 1 Протокола 12.

\*\*\*

Поводом притужби подносилаца да су као део напред утврђене дискриминације, као и због пропуста српских власти да формално признају њихова достигнућа путем почасних диплома, претрпели штетне последице по њихов углед

С обзиром на чињенице случаја, наводе страна и напред наведене налазе, ЕСЉП је сматрао да није потребно да даље испитује ни допуштеност ни меритум ових притужби на основу члана 1 Протокола 12.

\*\*\*

Правично задовољење

На име нематеријалне штете, ЕСЉП је сваком подносиоцу досудио по 4.500 евра.

Што се тиче материјалне штете, држава мора сваком подносиоцу да исплати доспела (акумулирана) и сва будућа новчана примања и/или награде на које би имао право да је био видећи шахиста који је за Југославију освојио одговарајућу медаљу на Шаховској олимпијади за видеће шахисте, заједно са важећом домаћом законском каматом само у погледу доспелих примања и/или награда.

\*\*\*

Ова пресуда седмочланог Већа донета је са пет гласова за и два гласа против. Двоје судија је издвојило заједничко несагласно мишљење. Они се не слажу са већином да је у овом предмету дошло до повреде члана 1 Протокола 12. Према њиховом мишљењу, приступ већине открива низ недостатака у анализи и наводе да је ово забрињавајуће питање које се



протеже и даље од овог случаја, будући да су слабости у методологији праћене ризиком стварања ширег проблема у предметима који покрећу питања наводне дискриминације ...

#### **4. Новаковић њрошив Србије, 6682/12, 01.02.2022. (пресуда Одбора)**

Подносилац представке је Боро Новаковић, рођен 1990. године, живи у Суботици. Пред ЕСЉП га је заступао В. Јухас Ђурић, адвокат из Суботице.

ЕСЉП је, најпре, одлучио да Владу Србије, чији Заступник је била З. Јадријевић Младар, обавести о притужби на основу члана 5 § 4 ЕКЉП – право на слободу и безбедност / процесне гаранције преиспитивања (свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито). Преостали део представке је проглашен недопуштеним (из пресуде се не види на шта се тај преостали део односи).

На основу члана 5 § 4, подносилац представке се жалио да му домаћи судови нису дали могућност да одговори на захтев истражног судије (образложени предлог) за продужење његовог притвора и да ни он, ни његов бранилац нису саслушани приликом разматрања тог продужења.

\*\*\*

Дана 6. октобра 2009. године подносилац представке је ухапшен због сумње за покушај убиства, а 8. октобра истражни судија Окружног суда у Суботици је донео решење о спровођењу истраге и одредио његов притвор за период до месец дана, због опасности ометања поступка утицањем на сведоке који још нису саслушани и основане сумње да је извршио кривично дело убиство у покушају за које се може изрећи казна затвора преко десет година. На захтев истражног судије (образложен предлог), Окружни суд у Суботици и Врховни суд су, 6. новембра и 24. децембра 2009. године (сваки) продужили притвор подносиоцу представке за периоде од два месеца. Одлуке о продужењу притвора су потврђене у другом степену. Дана 5. марта 2010. године против подносиоца представке је подигнута оптужница.

У пресуди се наводи да је Уставни суд 6. октобра 2011. године одбацио каснију жалбу подносиоца представке на основу члана 5 § 4 ЕКЉП. (У питању је одлука о одбијању уставне жалбе број Уж-1083/2010).

\*\*\*

ЕСЉП је констатовао да притужба подносиоца представке није очигледно неоснована у смислу члана 35 § 3 (а) или недопуштена по било ком другом основу, те да стога мора да буде проглашена допуштеном.

ЕСЉП је сматрао да није потребно да размотри да ли је подносилац представке имао прилику да коментарише захтев истражног судије да му се продужи притвор, јер поступак за судско преиспитивање тог притвора у сваком случају није задовољио захтеве члана 5 § 4 из следећих разлога:

- у ст. 153-157. пресуде *Стиван Петровић против Србије*, од 20. априла 2021. године, представке бр. 6097/16 и 18999/19, ЕСЉП је утврдио повреду у погледу питања сличних питањима у овом предмету;

- ЕСЉП је приметио да надлежни домаћи судови у првом или другом степену нису саслушали подносиоца лично када су разматрали продужење његовог притвора, који је трајао током читавог периода судске истраге, скоро пет месеци; с обзиром на релевантне опште принципе сажете у ст. 153, 154 и 156 пресуде *Стиван Петровић*, ЕСЉП је нашао да не може да се сматра да је ово било у сагласности са захтевом „разумног интервала“ који се наводи у његовој судској пракси.

Закључак ЕСЉП је да је члан 5 § 4 ЕКЉП повређен.

\*\*\*

На име нематеријалне штете, ЕСЉП је доделио подносиоцу представке 1.000 евра, као и 500 евра на име трошкова и издатака.

(Подносилац је на име нематеријалне штете захтевао 4.000 евра, на име трошкова и издатака пред домаћи судовима захтевао је 1.148 евра, а на име трошкова и издатака пред ЕСЉП – 1.530 евра.)

\*\*\*

Ова пресуда је скоро идентична као пресуда *Ковач против Србије*, од 18. јануара 2022. године.

### **5. Стаменковић против Србије, 30009/15, 01.03.2022. (пресуда Одбора)**

Представка поднета 13. јуна 2015. године.

Подносилац представке је Марко Стаменковић, рођен 1989. године, из Чачка. Његов пуномоћник пред ЕСЉП био је И. Ћаловић, адвокат из Чачка.

ЕСЉП је Владу Републике Србије / њеног Заступника З. Јадријевић Младар обавестио о притужби у вези члана 4 § 1 Протокола 7 уз ЕКЉП (право да се не буде суђен или кажњен двапут у истој ствари – никоме се не може поново судити нити се може поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дело због кога је већ био правоснажно ослобођен или осуђен у складу са законом и казним поступком те државе),

а преостали део представке је прогласио недопуштеним. (У пресуди се не наводи на шта се односио тај преостали део представке.)

Позивајући се на члан 4 § 1 Протокола 7, подносилац представке се жалио да му је два пута суђено и да је два пута осуђен за исто дело у вези догађаја од 24. маја 2008. године, када је физички напао М.В. испред Меморијалног комплекса Кадињача.

Општински орган за прекршаје у Ужицу је 14. децембра 2009. године новчано казнио подносиоца представке због кршења јавног реда и мира (између осталог, ударањем М.В. у главу, због чега је овај пао на земљу); решење је постало правоснажно 2. јануара 2010. године.

Јавно тужилаштво у Ужицу је 3. августа 2010. године оптужило подносиоца представке за кривично дело наношења тешке телесне повреде М.В. у вези са наведеним догађајем. Виши суд у Ужицу га је 23. децембра 2011. године огласио кривим и изрекао му је казну од једне године и шест месеци затвора. Апелациони суд у Крагујевцу је потврдио осуду, с тим што је смањио казну на годину дана затвора.

Уставни суд је 16. децембра 2014. године одбацио уставну жалбу подносиоца представке (Уж-512/2013, поднета 22. јануара 2013. године).

У својој оцени, ЕСЉП је најпре указао да су релевантни критеријуми за применљивост принципа *ne bis in idem* утврђени у пресудама Великог већа:

- *Sergey Zolotukhin* *упротив Русије*, од 10. фебруара 2009. године, представка број 14939/03, §§ 78-84 и
- *А и В упротив Норвешке*, од 15. новембра 2016. године, представке бр. 24130/11 и 29758/11, §§ 117-134.

ЕСЉП је даље констатовао да према члану 4 Протокола 7, мора да утврди:

- да ли су два поступка били кривичне природе,
- да ли су се односили на исте чињенице (*idem*) и
- да ли је дошло до дуплирања поступака (*bis*).

• Када се ради о питању да ли су предметни поступци били кривичне природе, ЕСЉП је утврдио је да су се оба поступка у садашњем предмету односили на „кривично“ дело у аутомном значењу члана 4 § 1 Протокола 7 и у погледу питања прекршаја у српском праву упутио је на §§ 31-37 пресуде *Миленковић упротив Србије*, од 1. марта 2016. године, представка број 50124/13.

• У вези питања да ли су се предметни поступци односили на исте чињенице (*idem*), ЕСЉП је приметно је да су се и прекршајни и кривични предмет бавили физичким нападом подносиоца представке на М.В. (наиме, ударањем у главу због чега је пао) истог дана, у исто време и на истом месту,

као и да чињеница да је оптужба за прекршај садржала додатни елемент, који је произашао из истог континуираног насилног понашања подносиоца представке, није довољан разлог да се утврди да чињенице против подносиоца представке у ова два поступка нису „суштински исте” (видети *Sergey Zolotukhin*, § 84 и упоредити са § 61 пресуде *Bashin и Chekunov* *iprotiv Русије*, од 14. јануара 2020. године, представка број 44015/07).

• Коначно, у погледу питања да ли је дошло до дуплирања поступака (*bis*), ЕСЉП је приметно да је подносилац представке оптужен 3. августа 2010. године – седам месеци након што је решење Општинског органа за прекршаје постало правоснажно. Стога поступци никада нису вођени паралелно. С обзиром на недостатак временског преклапања, те углавном независно прикупљање и оцену доказа и изрицање санкција, ЕСЉП није могао да утврди да је између прекршајног и кривичног поступка у овом предмету постојала довољно блиска повезаност у суштини и у времену, да буду компатибилни са критеријумом *bis* из члана 4 § 1 (видети *A и B*, §§ 132-134).

Сходно напред наведеном, ЕСЉП је закључио да је члан 4 § 1 Протокола 7 повређен.

Подносилац представке није поднео захтев за правично задовољење, па му ЕСЉП није досудио никакав износ по том основу.

### **6. Пендић *iprotiv Србије*, 37131/19, 14.04.2022. (пресуда Одбора)**

Подносилац представке је Предраг Пендић, рођен 1972. године. Његов пуномоћник пред ЕСЉП била је адвокат Р. Гарибовић, из Новог Пазара.

Позивајући се, изричито или у суштини, на члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП, подносилац представке се жалио због кашњења у извршењу домаће одлуке донете у његову корист, а против предузећа у друштвеној/државној својини.

Релевантна домаћа одлука је одлука првостепеног суда у Новом Пазару од 20. јуна 2013. године; извршни поступак је почео 3. октобра 2013. године, а окончан је 28. октобра 2021. године, дакле трајао је осам година и 26 дана.

ЕСЉП је поновио да извршење пресуде коју донесе било који суд мора да буде посматрано као интегрални део „суђења“ у смислу члана 6 и упутио је на своју судску праксу у вези неизвршења или кашњења у извршењу правоснажних домаћих пресуда (пресуда *Hornsby iprotiv Грчке*, од 19. марта 1997. године, представка број 18357/91, став 40).

ЕСЉП је такође констатовао да је у пресуди у водећем случају *Р. Качаиор и групе њодносиоцих њредставици iprotiv Србије*, од 15. јануара 2008.

године, представка број 2269/06 и пет других, већ утврдио повреду у погледу сличних питања, као и да је одлуком из садашње представке наложено предузимање одређене радње, па да стога сматра да та одлука представља „имовину“ у смислу члана 1 Протокола 1.

ЕСЉП је сматрао да у овом случају власти нису уложиле све потребне напоре да благовремено изврше одлуку у корист подносиоца представке и закључио је да су повређени члан 6 § 1 и члан 1 Протокола 1.

С обзиром на документе у свом поседу и своју судску праксу (посебно пресуду *Р. Качајор и друге њодносиоце њредставки* и одлуку *Сџанковић њрошњив Срдије*, од 19. децембра 2019. године, представка број 41285/19), ЕСЉП је сматрао да је разумно да на име нематеријалне штете досуди износ од 1.000 евра, умањено за евентуално већ исплаћене износе по овом основу на домаћем нивоу, као и 250 евра на име трошкова и издатака.

### **7. АКТИВА ДОО њрошњив Срдије, 23079/11, 14.06.2022. (пресуда Већа)**

Подсетник на главну пресуду у овом предмету, од 19. јануара 2021. године

Повреда члана 1 Протокола 1 – заштита имовине – мирно уживање имовине • несразмерно одузимање и продаја робе коју је предузеће подносилац представке легално увезло, али је прекршило прописе о евидентирању • паралелни прекршајни поступак обустављен због наступања застарелости, подносилац представке није проглашен кривим • роба увезена законито, за разлику од неких других предмета пред ЕСЉП • на домаћем нивоу није разматрано да ли су алтернативне мере, попут новчане казне, могле да буду довољне.

Подносилац представке је друштво са ограниченом одговорношћу са седиштем у Београду. Његов пуномоћник је био Р. Којић, адвокат из Београда.

Заступник Владе Републике Србије иницијално је била Н. Плавшић, а затим З. Јадријевић Младар.

Предмет се односи на одузимање и продају робе подносиоца представке, која је увезена легално, али којом је наводно трговано у супротности са прописима о евидентирању трговине робом и услугама.

Између осталог, ЕСЉП је врло детаљно анализирао поступак који је довео до одбацивања уставне жалбе.

### **ЧИЊЕНИЦЕ**

У новембру и децембру 2004. године, АКТИВА је легално увезла 650.740 килограма глатког бетонског гвожђа и 252.800 килограма ребрastoг бетонског

гвожђа у шипкама, за употребу у армираном бетону. Роба је ускладиштена у два складишта других предузећа, у Панчеву и Смедереву.

У периоду од 26. до 31. јануара 2005. године, Сектор тржишне инспекције Министарства трговине, туризма и услуга из Смедерева извршио је инспекцију у оба складишта. Утврђено је да предметна роба није прописно евидентирана/пописана. Одлукама од 28. и 31. јануара 2005. године, инспекција је привремено одузела робу из два складишта и поднела је захтев за покретање прекршајног поступка против АКТИВЕ и њеног директора.

Министарство трговине туризма и услуга је 7. фебруара 2005. године потврдило одлуку од 28. јануара 2005. године, а 16. фебруара 2005. године, роба је продата трећем лицу. АКТИВА је пред Врховним судом покренула поступак судског надзора, захтевајући поништај одлуке од 7. фебруара 2005. године. После више поништаја одлука и враћања на поновни поступак, Врховни суд је потврдио одлуку о одузимању.

Дана 20. маја 2010. године АКТИВА је поднела уставну жалбу, коју је Уставни суд одбацио решењем Уж-2454/2010.

Одлука од 31. јануара 2005. године је прошла сличан поступак, али Уставни суд је одлуком од 15. маја 2014. године поништио пресуду Управног суда од 16. априла 2013. године и вратио предмет на поновно одлучивање. (У питању је заправо одлука Уж-4581/2013 од 10. априла 2014. године.) Управни суд је наложио да роба буде враћена АКТИВИ. Дана 31. маја 2015. године вредност робе је враћена АКТИВИ у извршном поступку. Министарство је поднело Врховном касационом суду захтев за преиспитивање правоснажне пресуде против пресуде Управног суда; Врховни касациони суд је поништио пресуду и вратио предмет на поновни поступак. Према последњим информацијама које је АКТИВА доставила 30. априла 2019. године поступак у вези одлуке о одузимању од 31. јануара 2005. године после више понављања је још у току.

Против АКТИВЕ и њеног директора је покренут прекршајни поступак. Веће Суда за прекршаје у Смедереву је 8. фебруара 2007. године утврдило да је наступила застарелост.

Поступак пред Уставним судом у вези одлуке о одузимању од 28. јануара 2005. године (ст. 23-26. пресуде)

- Дана 20. маја 2010. године АКТИВА је поднела уставну жалбу у вези одлуке о одузимању од 28. јануара 2005. године. Користећи образац Уставног суда, позвала се на чл. 32.1, 33, 34 и 58 Устава, који одговарају чл. 6 и 7 ЕКЉП и члану 1 Протокола 1, на које се такође изричито позвала. У другом делу уставне жалбе, где треба да се наведе одлука која се оспорава, наведена је пресуда Врховног суда. У четвртном делу уставне жалбе, у коме треба да се

наведу детаљи наводне повреде уставних права, АКТИВА је навела чињеничну позадину предмета и жалила се, између осталог, да је одузимање робе ускладиштене у складишту у Панчеву извршено после незаконитог поступка и да је било несразмерно наводним циљевима. У петом делу уставне жалбе, у коме се захтевају детаљи о захтеву о коме Уставни суд треба да одлучи, АКТИВА је навела да Уставни суд треба да поништи читав поступак спроведен против ње и да наложи брисање свих последица, налажући враћање одузете робе или исплату њене вредности у износу од 6.462.151 динара, са каматом од тренутка одузимања.

- Дана 29. јуна 2010. године, позивајући се на члан 85.1 Закона о Уставном суду, Уставни суд је нашао да је уставна жалба некомплетна и наложио је АКТИВИ да пружи додатне информације (уреди је). Конкретно, тражио је да тачно назначи која се појединачна одлука оспорава и да наведе детаље захтева о коме суд треба да одлучи. Поред тога, наложио јој је да за своје притужбе наведе „јасне правне разлоге према Уставу“.

- Дана 20. јула 2010. године АКТИВА је, као одговор на захтев Уставног суда, прецизирала да оспорава пресуду Врховног суда и све одлуке које су јој претходиле и навела их је. Што се тиче захтева о коме би Уставни суд требало да одлучи, АКТИВА је поново навела релевантни део петог дела своје иницијалне уставне жалбе. У погледу разлога на којима заснива своје притужбе, навела је текст две странице четвртог дела своје изворне жалбе.

- Дана 8. новембра 2011. године Уставни суд је одбацио уставну жалбу, налазећи да је АКТИВА само поновила притужбе наведене у изворној жалби и да није правилно одговорила на захтев Суда од 29. јуна 2010. године.

#### РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ ОКВИР

- Устав
- Закон о Уставном суду
- Закон о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору (СГ, бр. 39/96, 20/97 и 46/98), на снази у релевантном времену
  - Закон о трговини (СГ, бр. 53/10, 10/13 и 44/18)
  - Закон о облигационим односима
  - *Правилник о евиденцији њромејта робе и услуга* (СГ, 45/96, 48/96, 9/97 и 6/99)

#### ДЕЛОКРУГ ПРЕДМЕТА

У одговору на запажања Владе, АКТИВА је истакла додатне притужбе на основу члана 6 и члана 1 Протокола 1 у вези одлуке о одузимању од 31. јануара 2005. године.

ЕСЉП је констатовао да Влада није била обавештена о притужбама у вези поступка у погледу те одлуке о одузимању, који је још у току на домаћем нивоу, па те притужбе стога не спадају у делокруг овог предмета.

## ПРИТУЖБЕ

АКТИВА се жалила да су одузимање робе сходно одлуци од 28. јануара 2005. године и њена каснија продаја повредили њена права из члана 1 Протокола 1.

Позивајући се на члан 6 § 1, АКТИВА се жалила да поступак чији резултат је било одузимање и продаја робе није био правичан.

## О ДОПУШТЕНОСТИ – ИСЦРПЕНОСТИ ДОМАЋИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА

Уставна жалба  
(ст. 61-66.)

Влада је тврдила да АКТИВА није правилно исцрпела домаће правне лекове и да је њена уставна жалба одбачена због непоштовања формалних захтева из члана 85.1 Закона о Уставном суду. Позвала се на пресуду Шаћировић и други против Србије, где је ЕСЉП одбацио приговор Владе о неисцрпности, наводећи да су се подносиоци представки у том предмету правилно жалили пред Уставним судом и да је, изузетно, ако су Уставном суду биле потребне било какве додатне информације или документи од подносилаца представки, могао да тражи да их доставе, што није учинио. Влада је тврдила да у садашњем предмету АКТИВА није поступила у складу са инструкцијама Уставног суда у том погледу. Коначно, Влада је навела да је уставна жалба АКТИВЕ у вези са одлуком о одузимању од 31. јануара 2005. године била детаљнија и да је била у складу са формалним захтевима, што је резултирало тиме да је Уставни суд размотрио.

ЕСЉП је поновио да, пре него што буду поднете њему, притужбе треба да буду поднете одговарајућем домаћем телу, бар у суштини и у складу са формалним захтевима и роковима утврђеним у домаћем закону и, такође, да би требало да буду употребљена сва процесна средства која би могла да спрече повреду Конвенције. Када подносилац представке не поштује те захтеве, његова представка у начелу треба да буде проглашена недопуштеном због неисцрпљивања домаћих правних средстава. Наводи се да је ЕСЉП такође често истицао и потребу примене правила о исцрпности са одређеним степеном флексибилности и без претераног формализма (видети ст. 72 и 76 пресуде Великог већа Вучковић и други против Србије).

ЕСЉП је навео да је у садашњем предмету пажљиво испитао уставну жалбу АКТИВЕ, из које произлази:



- да је АКТИВА уставну жалбу припремила на званичном обрасцу;
- да се изричито позвала на релевантне одредбе Устава и Конвенције;
- да је идентификовала одлуке које оспорава;
- да је образложила своје притужбе; и
- да је навела захтев о коме је Уставни суд требало да одлучи.

ЕСЉП је даље приметио да се у уставној жалби АКТИВА жалила, између осталог, на повреду права на правично суђење и мирно уживање имовине и да је захтевала да јој се одузета роба врати или да јој се исплати њена вредност у износу од 6.462.151 динара, са каматом од тренутка одузимања (наспрот ситуацији у пресуди Вучковић и други, став 82, у којој подносиоци представки нису истакли притужбу због дискриминације пред Уставним судом, ни изричито, ни у суштини). Следи да је АКТИВА националним властима пружила могућност која се у принципу пружа државама уговорницама чланом 35 § 1 ЕКЉП, да исправе наводне повреде (видети, међу многим другим ауторитетима, став 72 пресуде Великог већа Муршић против Хрватске). ЕСЉП је приметио да је друга уставна жалба АКТИВЕ била детаљнија, што је такође резултат различите процесне историје, али да је следила сличну структуру.

У пресуди се наводи да је, иако изгледа да је иницијална уставна жалба у потпуности била у складу са захтевима из члана 85.1 Закона о Уставном суду, Уставни суд ипак затражио даља појашњења, која је АКТИВА благовремено доставила, али је Уставни суд ипак одбацио уставну жалбу због непоштовања формалних захтева. С обзиром на горе наведено, ЕСЉП је закључио да је релевантна одредба која уређује формалне захтеве за уставне жалбе у овом случају примењена са претераним формализмом (видети, *mutatis mutandis*, ст. 80 и 81 пресуде Dakir против Белгије) и да је АКТИВА правилно искористила овај домаћи правни лек.

#### Парнични поступак

Влада је навела да АКТИВА није употребила грађанску тужбу на основу члана 172 Закона о облигационим односима, којом је могла да тражи накнаду штете; иако је у управном поступку утврђено да су одузимање и продаја робе били законити, АКТИВА је и даље имала могућност да тврди другачије у грађанском поступку и требало је да то учини.

ЕСЉП није прихватио ни овај приговор у вези неисцрпљивања домаћег правног лека, наводећи да није поткрепљен судском праксом о делотворности тог правног лека у случају АКТИВЕ, као и да се, након што у поступку по уставној жалби није утврђена повреда и досуђена накнада, од АКТИВЕ није захтевало да користи још неки пут за обештећење, грађански или други.

## О МЕРИТУМУ

ЕСЉП је поновио да члан 1 Протокола 1 у суштини јемчи право на имовину и садржи три различита правила. Прво, које је изражено у првој реченици првог става и које је опште природе, поставља начело мирног уживања имовине. Друго правило, у другој реченици истог става, обухвата одузимање имовине и подвргава га одређеним условима. Треће, садржано у другом ставу, признаје да државе уговорнице, између осталог, имају право да контролишу коришћење имовине у складу са општим интересом. Друго и треће правило, која се односе на одређене случајеве мешања у право на мирно уживање имовине, треба да буду тумачена у светлу општег начела постављеног у првом правилу.

ЕСЉП је даље констатовао да међу странама није спорно да је дошло до мешања у право АКТИВЕ на мирно уживање њене имовине. АКТИВА је тврдила да је мешање представљало лишење имовине.

Када се ради о питању на основу ког правила члана 1 Протокола 1 оспорено мешање треба да буде испитано, ЕСЉП је поновио своју судску праксу да мера одузимања, иако укључује лишење имовине, ипак представља контролу коришћења (употребе) имовине у смислу другог става члана 1 Протокола 1 ... Међутим, у неким случајевима, када је одузимање укључивало трајни пренос својине и подносилац представке није имао реалну могућност повраћаја своје имовине, ЕСЉП је сматрао да је предметна мера представљала лишење имовине. ЕСЉП је приметио да је у конкретном случају одлука о одузимању донета 28. јануара 2005. године, а да је 16. фебруара 2005. године роба продата трећој страни. Одлучио је да ово питање остави отвореним, јер у овом предмету није потребно да одлучи о њему ...

Што се тиче законитости мере, ЕСЉП је приметио да се инспекција у својој иницијалној одлуци о одузимању позвала на члан 45.1(7) Закона о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору, који је предвиђао обавезно одузимање робе када је утврђено да се њоме тргује упркос томе што није правилно евидентирана и на члан 44.1(6), који је предвиђао привремено одузимање робе у контексту прекршајног поступка, те да је инспекција такође издала потврду у вези са привременим одузимањем робе. Редовно би се разлика у правном основу одлуке о одузимању састојала у тачки када би одузета роба могла да буде законито продата. С обзиром на то да је продаја робе у овом случају извршена 16. фебруара 2005. године, то је учињено пре окончања прекршајног поступка. Међутим, Влада је тврдила да је продаја извршена на основу члана 46.2 Закона, што је представљало изузетак од обе горње одредбе. Влада је тврдила да би посебни услови складиштења које би захтевала одузета роба били скупи, што је АКТИВА оспорила. ЕСЉП је приметио да нису достављени детаљи у вези са тим, или информације у вези са трошковима

складиштења, који би поткрепили тврдњу о потреби тако брзе продаје робе, нити су те информације садржане на рачуну за продају или отпремници.

Влада је даље тврдила да је одузимање робе имало легитиман циљ, наиме заштиту од неовлашћене и нерегистроване продаје робе, што би могло да доведе до озбиљних економских последица за државни буџет. С тим у вези, ЕСЉП је приметио да закони који су заменили Закон више не предвиђају одузимање робе само зато што се њом трговало без правилног евидентирања, што је чињеница која доводи у сумњу наводне озбиљне економске последице таквог пропуста.

ЕСЉП је, без обзира на своје сумње у вези законитости мешања и легитимног циља мере оставио ова питања отвореним, јер сматра да је у овом предмету централно питање сразмерност предметног мешања; међутим, могући недостаци у важећем домаћем регулаторном оквиру ће бити решени у односу на сразмерност мешања.

Сходно томе, преостало питање о коме ЕСЉП треба да одлучи јесте да ли је постојао разуман однос сразмерности између средстава која су власти употребиле за постизање наведеног легитимног циља и заштите права АКТИВЕ на мирно уживање њене имовине. ЕСЉП је навео да мора посебно да испита да ли је мешање постигло потребну правичну равнотежу између захтева општег интереса јавности и захтева заштите права АКТИВЕ на мирно уживање њене имовине; потребна равнотежа неће бити постигнута ако је АКТИВА морала да сноси појединачни и претерани терет.

ЕСЉП је приметио да је прекршајни поступак против АКТИВЕ окончан због наступања застарелости, а да није проглашена кривом за било који прекршај и да је упркос томе њена роба која је била ускладиштена у складишту у Панчеву одузета и недуго затим продата, јер је у паралелном управном поступку утврђено да се АКТИВА бавила трговином том робом, а да она није правилно евидентирана.

ЕСЉП је приметио да је важно да се напомене да је предметна роба била увезена законито и да ова чињеница разликује овај предмет од неких других предмета:

- у којима је мера одузимања примењена на робу чији увоз је био забрањен;
- у којима се сматрало да је имовина незаконито стечена;
- у којима је роба била намењена за употребу у нелегалним активностима;
- у којима су налози за одузимање имовине донети у контексту кривичног поступка због оптужби за озбиљан или организовани криминал и где је постојала снажна сумња или сигурност потврђена судском одлуком да је одузета имовина приход од казненог дела.

Штавише, ЕСЉП је приметио да, упркос одузимању робе АКТИВЕ, власти нису предузеле никакве активности у погледу кривичног поступка против АКТИВЕ или њеног директора, осим прекршајног поступка који је резултирао њиховим ослобађањем.

ЕСЉП је приметио и да, с обзиром на то да АКТИВА није складиштила своју робу у сопственим складиштима, у управном поступку није разматрано да ли је легитимни циљ државе могао да буде постигнут неким другим средствима. Влада је тврдила да као алтернативу одузимању робе није било могуће изрећи новчану казну АКТИВИ и њеном директору, јер је одузимање робе било обавезна мера према законском оквиру на снази у релевантном времену. С тим у вези, ЕСЉП је поновио да би, како би било сразмерно, мешање требало да одговара тежини повреде, а санкција тежини дела за које се кажњава – у овом случају, непоступању по захтеву за правилно евидентирање – уместо тежини било које претпостављене повреде која заправо није утврђена, као што је дело које је могло да има „озбиљне економске последице за државни буџет“.

ЕСЉП је навео да у овом случају нема назнака да је предметна мера заплене била намењена накнади било какве материјалне штете проузроковане непоштовањем прописа од стране АКТИВЕ; изгледа да је пре била одвраћајућа и казнена у својој сврси; да није уверљиво показано нити аргументовано да сама новчана казна не би била довољна за постизање жељеног одвраћајућег и казног дејства и за спречавање будућих кршења захтева за евидентирањем; да каснији закони чак не предвиђају одузимање робе због ове повреде прописа.

У овим околностима, према ставу ЕСЉП, предметно одузимање је било несразмерно, јер је АКТИВИ наметнуло прекомеран терет, па је стога члан 1 Протокола 1 повређен.

С обзиром на чињенице случаја, наводе страна и налазе на основу члана 1 Протокола 1, ЕСЉП је сматрао да није потребно да испитује ни допуштеност ни меритум притужбе на основу члана 6 § 1.

## ПРАВИЧНО ЗАДОВОЉЕЊЕ

АКТИВА је захтевала укупно 309.781 евра на име материјалне штете, и то 143.336 евра на име стварне штете и 166.445 евра на име изгубљене добити, као и 8.000 евра на име нематеријалне штете. На име трошкова и издатака, захтевала је 2.288 евра.

ЕСЉП је сматрао да питање тачног износа накнаде материјалне штете није спремно за одлуку и одложио га је, с обзиром на могућност споразума између страна. Позвао је стране да у року од три месеца од датума

правоснажности пресуде доставе писана запажања о износу накнаде материјалне штете и евентуално постигнутом споразуму.

Што се тиче накнаде нематеријалне штете, ЕСЉП је сматрао да, с обзиром на директан допринос АКТИВЕ ситуацији која је довела до утврђивања повреде члана 1 Протокола 1 због непоштовања прописа о вођењу евиденције, само утврђивање повреде представља довољно правично задовољење.

На име трошкова по свим основама, ЕСЉП је досудио износ од 1.200 евра.

Садашња пресуда о правичном задовољењу/брисању представке са листе предмета због постигнутог пријатељског поравнања

Дана 16. односно 18. марта 2022. године, ЕСЉП је примио декларације о пријатељском поравнању које су потписале обе стране, према којима се АКТИВА сложила да се одрекне било каквих даљих захтева против Србије у вези са чињеницама које су довеле до ове представке, а Влада се обавезала да јој исплати 149.801,29 евра за изгубљену добит и 16.926.641 динара за стварну штету (тржишна вредност одузете и касније продате робе) за покриће материјалне штете коју је претрпела одузимањем 205.670 кг ребрастог гвожђа. Износ изгубљене добити биће прерачунат у националну валуту тужене државе по курсу важећем на дан плаћања.

ЕСЉП је примио на знање пријатељско поравнање између страна и одлучио да избрише представку са листе предмета у складу са чланом 39 ЕКЉП.

### **8. Гаши и други њројив Србије, 24738/19, 06.09.2022. (пресуда Већа)**

Нема повреде члана 10 – слобода изражавања • нема пропуста да се испуни позитивна обавеза заштите новинара и активиста који су учествовали у протестима од претњи и медијске кампање против њих • налази тужиоца и одбацивање кривичне пријаве подносилаца представке нису арбитрарни (произвољни) или очигледно неразумни, или засновани на неприхватљивој процени чињеница • држава нуди низ других делотворних средстава за заштиту подносилаца представке, која они нису употребили.

Подносиоци представке су четворо српских држављана: Илир Гаши, Вукашин Обрадовић, Антонела Риха и Тамара Скроза. Они су новинари и активисти у грађанском сектору који су, како се у пресуди наводи, често критиковали власт и почетком 2016. године учествовали су у протестима поводом рушења појединих кућа и објеката у Београду, великог грађевинског пројекта у Београду и промене у руководству Радио-телевизије Војводине. Њихов пуномоћник је био адвокат М. Стојковић, из Београда.

Позивајући се на члан 10 Конвенције, подносиоци представке су се жалили да држава није испунила своју позитивну обавезу да их заштити од претњи и медијске кампање против њих, што их је застрашило и одвратило од наставка изражавања мишљења о јавним стварима.

### Из пресуде, о меритуму

ЕСЉП је поновио кључни значај слободе изражавања као једног од предуслова за функционисање демократије. Истинско, делотворно остваривање ове слободе не зависи само од обавезе државе да се не меша, већ може захтевати позитивне мере заштите, чак и у сфери односа између појединаца. Приликом утврђивања да ли позитивна обавеза постоји или не, мора се водити рачуна о правичној равнотежи која се мора успоставити између општег интереса заједнице и интереса појединца, што је потрага која је својствена целој ЕКЉП. Обим ове обавезе ће неизбежно варирати, с обзиром на разноликост ситуација у државама уговорницама, тешкоће које се јављају у одржавању реда и закона у модерним друштвима и изборе који се морају донети у погледу приоритета и ресурса. Таква обавеза се не сме тумачити ни на такав начин да намеће немогућ или несразмеран терет властима.

Конкретно, позитивне обавезе из члана 10 ЕКЉП захтевају од држава да, успостављајући делотворан систем заштите новинара, створе повољно окружење за учешће у јавној дебати свих заинтересованих лица, омогућавајући им да изразе своја мишљења и идеје без страха, чак и ако су у супротности са онима које брани званична власт или значајан део јавног мњења, или чак иритирају или шокирају.

У овом случају, ЕСЉП је приметио да су подносиоци представке новинари и активисти цивилног сектора који су учествовали у протестима критикујући рушење одређених кућа и објеката, велики грађевински пројекат у Београду и промене у руководству регионалне радио-телевизијске станице. Уследила су два чланка, објављени 27. маја и 9. јуна 2016. године, у којима се сугерише да су прави организатори и финансијери протеста Европска унија и Сједињене Америчке Државе, које желе да „радикализују“ протесте са крајњим циљем свргавања српског премијера, те да је у том пројекту учествовало више лица из Србије, укључујући и подносиоце представке. Ти наводи су поновљени 28. маја и 10. и 13. јуна 2016. године. Подносиоци представке су тврдили да су се због ових навода осећали угрожено, због чега су поднели кривичну пријаву. Они су тврдили да су националне власти имале обавезу да пажљиво процене све чињенице и заштите их, али да то нису учиниле.

ЕСЉП је приметио да, иако су подносиоци представке навели да су се осећали угрожено након објављивања наведених чланака и емитовања

програма, нико од њих заправо никада није био подвргнут било каквом акту насиља. Они су скренули пажњу властима на своју забринутост и страх подношењем кривичне пријаве због дискриминације и повреде права на једнакост против неколико физичких лица, која је промптно процесуирана. Иако је тачно да полиција није обавила разговор са свим особама против којих је пријава поднета, ЕСЉП је приметио да је чињенично стање било мање-више неспорно међу странкама и одлука да се у таквој ситуацији не обави разговор са свима њима не изгледа неразумно или произвољно. На основу прикупљених информација, тужилац је одбацио кривичну пријаву подносилаца представке, јер није било основа да се верује да су особе у питању починиле неко од наводних кривичних дела. Супротно тврдњама подносилаца представке, тужилац је такође сматрао да нема основа да се верује да је почињено било које друго кривично дело које подлеже јавном гоњењу.

ЕСЉП је такође констатовао да није на њему да одлучује о елементима према домаћем закону кривичних дела дискриминације и повреде права на једнакост, или било којег другог кривичног дела по том питању, те да је првенствено на националним властима, посебно на судовима, да тумаче и примењују домаће право. Улога ЕСЉП је пре да преиспита према члану 10 одлуке које домаћи судови доносе у складу са својим овлашћењима процене. Чинећи то, мора да се увери да су национални органи своје одлуке засновали на прихватљивој процени релевантних чињеница. С обзиром на садржај чланака и телевизијских емисија у питању, као и на садржај кривичне пријаве подносилаца представке, ЕСЉП није уверен да одлука релевантног тужиоца није била заснована на прихватљивој оцени релевантних чињеница. ЕСЉП је приметио да је тужилац чак отишао и даље, сугеришући да се у предметним наводима можда ради о кривичном делу увреде, које је предмет приватне тужбе. Подносиоци представке, међутим, нису следили овај пут.

Даље је примећено да национално законодавство предвиђа низ других правних лекова који подносиоцима представке нуде заштиту њихове слободе изражавања, ако су сматрали да је дошло до мешања у њу. Међу њима је, посебно, грађански поступак због повреде забране говора мржње, као и грађански поступак за накнаду штете, тражење одговора и/или исправке објављених информација, као и низ мера које изриче Регулаторно тело за електронске медије. Влада је доставила обимну домаћу судску праксу за сваки од правних лекова. У свим предметима, судови и Регулаторно тело су одлучили у корист различитих подносилаца и наложили да се објави одговор или исправка информације; утврдили повреде говора мржње и наложили туженој страни да објави предметне пресуде; наложили накнаду нематеријалне штете за повреду части и угледа или достојанства и претпоставке невиности услед објављивања неистинитих и/или забрањених информација о њима; или издали упозорење и обавештења или забранили даље објављивање одређеног садржаја. У неким од предмета одговорне стране су биле

исте медијске компаније против чијих главних уредника су подносиоци представке поднели сопствену кривичну пријаву, а у неким од њих су се судови бавили и коментарима трећих лица. Подносиоци представке нису негирали да су им ови други правни лекови били доступни.

ЕСЉП је такође примио на знање извештаје о стању у Србији у вези са слободом изражавања и безбедношћу новинара, као и извештаје о физичким нападима и другим видовима наводног прогона новинара. Међутим, с обзиром на специфичне околности овог случаја, ЕСЉП је сматрао да налази тужиоца нису били произвољни или очигледно неразумни, нити су се ослонили на неприхватљиву оцену релевантних чињеница. Такође је нашао да је држава понудила низ других делотворних средстава за заштиту подносилаца представке, које они нису употребили.

С обзиром на све горе наведено, ЕСЉП није нашао да Србија није испунила своју позитивну обавезу да заштити слободу изражавања подносилаца представке, па је стога закључио да члан 10 ЕКЉП није повређен.

\*\*\*

Ст. 5-12: позадина случаја.

Ст. 13-19: о кривичној пријави подносилаца представке; Уставни суд је решењем Уж- 8125/2017 од 2. октобра 2018. године одбацио уставну жалбу подносилаца изјављену против решења Апелационог јавног тужилаштва у Београду.

Ст. 20-23: о каснијим јавним појављивањима подносилаца.

Ст. 24-30: друге релевантне чињенице:

- случај Славка Ђурувије;
- транзиција после 5. октобра 2000. године;
- напади на новинаре које је регистровало Независно удружење новинара Србије;
- извештаји Freedom House-а из 2017. и 2021. године;
- резолуција Европског парламента из 2021. године о извештајима Комисије о Србији у 2019. и 2020. години;
- Извештај Европске уније о Србији из 2021. године.

Ст. 31-53: релевантно домаће право:

- Устав,
- Кривични законик (чл. 128, 138, 148, 170, 387),
- Закон о јавном информисању и медијима,
- Закон о електронским медијима,
- Закон о облигационим односима и



- Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга,

Ст. 54-63: релевантна домаћа пракса:

- у вези одговора и исправке информације,
- у вези забране говора мржње,
- у вези накнаде штете,
- у вези Регулаторног тела за електронске медије и
- у вези кривичних дела.

\*\*\*

Судија из Финске је издвојила сагласно мишљење.

### **9. Попадић против Србије, 7833/12, 20.09.2022. (пресуда Већа)**

Скоро 11 година након подношења представке (26. децембра 2011. године), Суд је утврдио да је право подносиоца представке из члана 8 Конвенције – право на поштовање приватног и породичног живота – право на поштовање породичног живота – повређено, због предугог трајања поступка у вези уређивања начина контакта са дететом – четири године.

Подносилац представке, Саша Попадић, је српски држављанин, рођен 1973. године. Он живи у Новом Саду. Његов пуномоћник је најпре био адвокат М. Драгићевић, а затим Д. Васковић, обоје из Суботице.

Предмет се односи на парнични – бракоразводни поступак који је трајао од 2005. до 2009. године и судске одлуке у вези контакта подносиоца представке са сином, који је рођен 2003. године и који је са мајком живео 300 километара даље, у Крушевцу. Подносилац представке се жалио да због предугог трајања поступка пред домаћим судовима није могао, као родитељ нерезидент, да проводи продужено квалитетно време са сином и да делотворно врши своја родитељска права, укључујући могућност да води дете да са њим преспава у његовом домаћинству у Новом Саду и да заједно проводе одморе/празнике.

У *стп.* 8-58. пресуде, детаљно је приказан бракоразводни поступак и привремене мере. Овај поступак је приказан и у одлуци Уставног суда Уж-1164/2009 од 2. новембра 2011. године, којом је одбијена уставна жалба подносиоца изјављена због повреде права на суђење у разумном року у парничном поступку који се водио пред Општинским судом у Крушевцу.

У *стп.* 59-60. пресуде дат је кратак приказ одлуке Уставног суда.

У *стп.* 61-68. пресуде наведени су релевантни правни оквир и пракса.

Позивајући се на члан 6 § 1 ЕКЉП – право на правично суђење, подносилац представке се жалио да је због предугог трајања поступка пред домаћим судовима у вези контакта и укупног недостатка марљивости домаћих власти, као родитељ нерезидент, неколико година био лишен продуженог и квалитетнијег времена са својим сином и могућности да делотворно врши своја родитељска права.

ЕСЉП је сматрао да се главно правно питање покренуто представком односи на немогућност подносиоца представке да оствари продужени контакт са сином, током дужег временског периода, тј. његово право на поштовање његовог породичног живота, па да стога притужба подносиоца представке на основу члана 6 § 1 ЕКЉП, треба да буде испитана првенствено на основу члана 8 ЕКЉП у светлу позитивних и процесних обавеза у сфери породичног живота.

У *сш.* 82-85. ЕСЉП је подсетио на релевантне опште принципе у вези члана 8.

Примењујући релевантне опште принципе, ЕСЉП је, између осталог, навео следеће:

Заједничко узајамно уживање родитеља и детета у међусобном друштву представља фундаментални елемент „породичног живота“ у смислу члана 8 ЕКЉП, чак и када је однос између родитеља прекинут.

Што се тиче тврдње Владе да подносилац представке и његов син нису били лишени „заједничког уживања у међусобном друштву“ због редовног контакта током читавог поступка, ЕСЉП је прихватио да ова чињеница разликује овај случај од већине уобичајених случајева које је ЕСЉП испитао у овом контексту, а у којима су одуговлачења поступка резултирала *de facto* одлучивањем о предмету. Ипак, ЕСЉП је сматрао да су и квантитет и квалитет аранжмана о контакту, укључујући ноћење, контакт у посебним приликама и током празника/одмора, ако се сматра да су у најбољем интересу детета, од велике важности у контексту позитивног контакта између родитеља нерезидента и детета и могу додатно да унапреде однос у циљу остваривања квалитетног заједничког времена. Стога, упркос редовном контакту између подносиоца представке и његовог сина и повољном решавању спорних питања, ограничени приступ подносиоца представке његовом сину, с обзиром на недостатак контаката преко ноћи и празника/одмора током дужег временског периода, такође може да утиче на остваривање права подносиоца представке на породични живот довољно да добије заштиту према члану 8 ЕКЉП. У сваком случају, питања укључена у овај поступак очигледно су била од великог значаја за подносиоца представке, а ЕКЉП као и релевантно домаће право захтевали су изузетну ревност домаћих органа.

### Опште вођење поступка одлучивања

- ЕСЉП је приметио да је дете одрасло са оба родитеља током прве године и девет месеци свог живота. Након фактичког раскида брака у новембру 2004. године, изгледа да су се подносилац представке и мајка детета сложили да дете настави да живи са мајком и да подносилац представке плаћа издржавање детета и има права на контакт, у вези са којима су направили распоред контаката који му омогућава контакт у суботу или недељу, између 10,30 и 15,30 часова, у родном граду сина подносиоца представке.

Подносилац представке је покренуо поступак за развод брака 8. марта 2005. године, када је дете имало две године, наводећи договор у вези контакта и захтевајући већа права на контакт.

Спорно питање између страна је првенствено био обим аранжмана о контакту, посебно, да ли је контакт подносиоца представке са дететом требало да буде шири од договореног између страна и такође проширен на ноћење и празник/одмор, укључујући и ван родног града детета.

Чињеница да стране нису могле да се договоре о модалитетима аранжмана контакта намеће властима обавезу да предузму мере за помирење супротстављених интереса страна, имајући у виду најважније интересе детета.

Поступак је окончан 29. августа 2009. године, при чему је део поступка који се односи на ревизију погрешно покренут и искључен (после жалбе подносиоца представке против пресуде Општинског суда у Крушевцу којом је утврђен начин контактирања, изјављене само у погледу трошкова парничног поступка, 30. априла 2009. године Окружни суд у Крушевцу је потврдио првостепену пресуду; ово решење је уручено подносиоцу четири месеца касније, 29. августа 2009. године; Врховни суд је 5. новембра 2011. године одбацио као недозвољену ревизију изјављену против решења Окружног суда).

Дакле, поступак је трајао око четири године и шест месеци на два нивоа надлежности, од којих је период од четири године релевантан у контексту права на породични живот.

- Може се сматрати да спорни поступак укључује само одређени степен сложености због уобичајене осетљиве природе питања која се односе на старатељство над децом и права на контакт, укључујући, у овом случају, младост детета и чињеницу да је подносилац представке живео у другом граду. ЕСЉП, међутим, није могао да подржи налаз Уставног суда и тврдње Владе да се овај случај сматра посебно сложеним. То није био оштро (жестоко) вођен спор око старатељства, који укључује питања као што су:

потреба да се позабави поновним контактом који је резултат раздвајања или прекинуте везе, крхка психолошка ситуација детета, синдром алијенације од родитеља, отуђење или континуирано ометање извршења судских налога од стране родитеља.

Одуговлачење поступка се не може приписати ниједној од странака, које су поступале са потребном пажњом, без ометања поступка, са изузетком кашњења узрокованог одлагањем једног рочишта (када се ниједна од странака, као ни њихови пуномоћници, нису појавили на рочишту, иако су били уредно позвани). ЕСЉП је нашао да је подносилац представке уложио све разумне напоре да убрза поступак, тако што је у више наврата подносио захтеве за његово убрзање и благовремено предузимао процедуралне кораке, посебно узимајући у обзир чињеницу да су подносилац представке и његов адвокат редовно долазили на рочишта из другог града удаљеног 300 километара. ЕСЉП сматра да се главни разлози за одуговлачење поступка углавном могу приписати понашању правосудних органа, који, упркос заказивању већег броја рочишта и прибављању шест вештачења, нису показали потребну ревност у погледу значаја питања за подносиоца представке.

- Што се тиче ревности суда у организацији поступка одлучивања, прво, док се првостепени суд не може сматрати одговорним за време посвећено медијацији, не може се сматрати прихватљивим, имајући у виду и домаће стандарде, да закаже прво рочиште осам месеци од датума подношења тужбе и да тек онда затражи потребне информације од социјалних служби и да одржи само једно додатно рочиште у току прве године.

Друго, ЕСЉП је нагласио да треба избегавати, у мери у којој је то могуће, да четири различите председавајуће судије буду пребачене у веће приликом одређивања права на старатељство и контакт, како би се избегао губитак континуитета, чак и уз разумевање да судија који је био укључен у медијацију не може касније да учествује у предмету.

Треће, уместо да суд темељно припреми свако рочиште како би обезбедио брзо окончање поступка, неколико рочишта је одложено из разлога који су се углавном односили на недостатак унутрашње организације надлежних органа, а неколико заказаних рочишта трајало је врло кратко, па је након неколико минута одложено, без икаквог напредовања у предмету.

Четврто, странке су саслушане два пута у четири године; било је потребно годину и три месеца да странке први пут буду саслушане у мају 2006. године и још девет месеци да буду саслушане други пут 7. фебруара 2007. године. Први вештак је саслушан шест месеци након што је поднела свој извештај, а у међувремену нису предузете никакве мере у вези са њеним извештајем. Такође, чини се да суд није имао, или није користио, инструменте

да обезбеди дисциплину у погледу сопствених временских рокова одређених за вештаке ангажоване у поступку.

Пето, ЕСЉП је приметио неколико неприхватљиво дугих кашњења у преносу списка између домаћих судова и уручивању одлука странкама у тако хитном случају. Чини се да оригинали списка у домаћем систему круже између различитих нивоа надлежности, што је такође блокирало напредовање предмета у погледу неспорних захтева у трећем степену. Нарочито је била потребна већа ревност у доношењу одлуке која утиче на права зајемчена чланом 8 ЕКЉП.

#### Поступак одлучивања у вези права на контакт

- ЕСЉП је на почетку напоменуо да није његова улога да замени националне власти у процени модалитета, регуларности или трајања аранжамана о контактима у различитим развојним фазама, нити оптималног узраста малог детета од којег ноћење или боравак на одмору може да буде могућ код родитеља нерезидента.

- Осврћући се на питање утицаја продуженог поступка на постепено проширење права подносиоца представке на контакт, подносилац представке се жалио да, упркос редовном дневном контакту, две и по године није имао бенефит од ноћења и скоро четири године од одмора. ЕСЉП сматра прихватљивим да у одређеним случајевима, у зависности од узраста детета, учешћа родитеља и постојања сигурне везе између њих, свако успостављање или повећање контакта треба да буде постепено, уз континуирану осетљивост на добробит детета. ЕСЉП примећује да способност подносиоца представке, његова видљива заинтересованост и висока мотивација и посвећеност одржавању правилног и трајног висококвалитетног односа са својим дететом, колико је то било могуће с обзиром на удаљеност на којој су живели, нису били спорни од почетка поступка. Упркос одређеним разликама у мишљењима о модалитетима аранжмана о контактима, посебно о ноћењима, ниједан од извештаја није указао да би контакт између детета и подносиоца представке представљао ризик да нашкоди његовом благостању или да озбиљно поремети његово емоционално стање и психолошку равнотежу. У таквим околностима, од државних органа се очекује да поступају на начин који је осмишљен да омогући редовно одржавање и развој веза и личних односа и директних контаката, осим ако одлука о одбијању одређених врста контаката може да буде донета у интересу детета. ЕСЉП ће стога проценити да ли су надлежни органи прописно и ревностно узели у обзир легитимни интерес подносиоца представке да развије везу са његовим дететом, као и дугорочни интерес детета у истом смислу.

- ЕСЉП је прихватио да је обим неслагања између прва два извештаја вештака можда оставио домаћи суд, који је сматрао да су нејасни, донекле

збуњен у погледу примене њихових налаза. У децембру 2005. године први вештак је саветовао веома честе целодневне контакте између подносиоца представке и детета, али само спорадична ноћења, сугеришући такође да се обимнији аранжмани за контакт обично могу сматрати прикладним након једногодишњег периода адаптације. Влада није доставила никакве информације, нити се у списима налазе информације које би показале да су надлежни органи у међувремену или касније предузели мере за праћење свакодневног контакта. Седам месеци касније, други вештак је саветовао да на дете не треба да се врши притисак да буде одвојено од мајке преко ноћи док не наврши шест година, већ само неколико сати током једног дана сваког викенда, углавном заснивајући овај налаз на општој анализи односа између деце и родитеља, нејасном тумачењу најновијих научних открића и рутини одласка детета на спавање у присуству мајке.

- Упркос таквим различитим мишљењима двојице вештака, нови председавајући судија је од њих затражио да покушају да направе усаглашен извештај у року од десет дана. У веома кратком трећем заједничком извештају који је поднет два месеца касније, двојица вештака су препоручили да се започне са дневним контактом три суботе месечно, док се шест година може узети као старосна доб у којој би могао да буде предвиђен даљи продужени контакт са оцем, уопштено се позивајући на „најновија научна сазнања” и ризик од појаве могућег психичког напрезања, немира и емоционалних поремећаја, као што су анксиозност (стрепња), страх или чак паника, који би могли да буду изазвани у случају двадесетчетворочасовног одвајања детета од мајке ради обезбеђења ноћења код оца пре тог узраста.

- Након ова три извештаја, с обзиром на то да власти још увек нису предузеле конкретне мере да регулишу његова права на контакт током годину и по дана поступка који је у току, остављајући модалитете аранжмана контакта мајци детета, подносилац представке је у августу 2006. године поднео захтев за привремену меру о контакту да би му се одобрио недељни дневни контакт и месечно ноћење. Привременом мером од 1. септембра 2006. године, унапред договорени распоред контаката је смањен на наизменичне суботе, како би се омогућило да оба родитеља да имају једнак број субота са дететом, без икаквог позивања на најбоље интересе детета и без обзира на привремене аранжмане странака и препоруку вештака да подносилац представке и његов син у почетку имају редовне и веома честе контакте током дана уместо ноћења.

- Поред тога, суд је том привременом мером одбио да одлучи о захтеву за ноћење, видећи то као главно спорно питање. Иако признаје да одлука о ноћењу у случају малог детета захтева пажљиву припрему, ЕСЉП примећује да према домаћем закону обим привремених мера у бракоразводном поступку може да одговара обиму главног тужбеног захтева који је поднео тужилац. Иако је ово последње одбијање поништио виши суд у новембру 2006. године, који је наложио нижем суду да на крају одлучи о захтеву, на

овај или онај начин, првостепени суд није донео одлуку о ноћењима још осам месеци, до доношења пресуде 13. јуна 2007. године, када је дете имало четири године и четири месеца. Подносилац представке је почео да користи одобрено ноћење два пута месечно (и још једну дневну посету) скоро пет месеци касније, од 3. новембра 2007. године.

- Поред тога, истом пресудом, занемарујући две нове позитивне оцене односа између подносиоца представке и његовог сина са јасним подржавањем контакта током празника/одмора, првостепени суд је одбацио, у једна реченици, захтев подносиоца да проведе неко време са дететом током распуста детета и у посебним приликама као неоправдан. У периоду од укидања оспореног дела пресуде у октобру 2007. године до јануара 2009. године, првостепени суд се бавио само захтевима за привремене мере у вези контакта током празника/одмора. Упркос неколико позитивних вештачења, суд је у децембру 2007. године одбио другу молбу подносиоца представке за доношење привремене мере само на основу тога да не би било непоправљиве штете за подносиоца представке и његовог сина ако нису имали контакт током празника/одмора с обзиром на проширена права на редовне контакте одобрена пресудом из јуна 2007. године, уместо да се испита централно питање да ли би такав контакт био у интересу детета, посебно да ли би контакт представљао било какав психолошки притисак на дете, или би, напротив, побољшао добробит детета.

- Све напред наведене оспорене првостепене одлуке су, додуше, укинуте од стране више инстанце и подносилац представке је, захваљујући каснијим привременим мерама, могао да проведе десет дана током лета и седам дана током зимског распуста са својим сином у августу 2008. године и у јануару 2009. године. Ипак, ЕСЉП сматра да су побијане одлуке, без одговарајуће оцене доказа и образложења непотребно продужиле већ продужен поступак. Исто тако, одлука жалбеног суда о одлукама о привременим мерама у жалбеном поступку експлицитно је критиковала недостатак образложења и/или њихов дуготрајни карактер у околностима случаја, док је подстакла првостепени суд да одмах одлучи о основаности захтева за контакт за празнике/одморе, уместо да одговори на захтеве за привремене мере како су и када су поднети.

- На крају, првостепеном суду је било потребно укупно четири године парнице да донесе повољну коначну одлуку, у фебруару 2009. године, о овом делу тужбеног захтева, на основу мирне нагодбе страна која је постигнута изван судског поступак. Син подносиоца представке је тада имао шест година. Изгледа да су права на контакт спроведена како је договорено.

\*\*\*

Имајући у виду ове налазе и не потцењујући осетљивост питања добробити детета у младом и рањивом узрасту, посебно на самом почетку овог

предмета, ЕСЉП није био уверен, како је Влада тврдила, да је утврђивање права на контакт подносиоца представке, које су трајало око четири године на два нивоа надлежности, било неопходно да би се добили објективни елементи предмета и прихватљиви с обзиром на разлоге за то. Штавише, домаћи органи неколико година нису урадили све што је у њиховој моћи што је од њих разумно могло да се очекује да узму у обзир легитимни интерес подносиоца представке да развије и одржи везу са својим дететом и његов сопствени дугорочни интерес у истом смислу, не позивајући се у пракси на било какве изузетне околности које чине опсежнији распоред контаката непожељним или на други начин супротстављен најбољим интересима детета.

Сходно наведеном ЕСЉП је утврдио да је члан 8 ЕКЉП повређен.

\*\*\*

На име нематеријалне штете, ЕСЉП је подносиоцу представке досудио 4.000 евра, а на име трошкова и издатака – 3.500 евра.

**10. Мехмедовић и други против Србије, 23202/20 и 14 других представки, 29.09.2022. (пресуда Одбора)**

Пуномоћник подносилаца 15 представки пред ЕСЉП је адвокат Р. Чакара, из Новог Пазара.

Представке су поднете у периоду од 10. маја 2020. године до 16. јула 2020. године.

Влада је обавештена о представкама 20. маја 2021. године.

Позивајући се, изричито или у суштини, на члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП, подносиоци представки су се жалили због кашњења у извршењу домаћих одлука донетих у њихову корист, а против предузећа у друштвеној/државној својини.

С обзиром на сличан предмет представки, ЕСЉП је сматрао да је прикладно да их испита у једној пресуди.

Релевантне домаће одлуке су одлуке Привредног суда у Краљеву од 27. новембра 2003. године.

ЕСЉП је поновио да извршење пресуде коју донесе било који суд мора да буде посматрано као интегрални део „суђења“ у смислу члана 6 и упутио је на своју судску праксу у вези неизвршења или кашњења у извршењу правоснажних домаћих пресуда (видети став 40 пресуде *Hornsby против Грчке*, од 19. марта 1997. године, представка број 18357/91).



Даље је навео да је одлукама у садашњим представкама наложено предузимање одређене радње, па стога предметне одлуке представљају „имовину“ у смислу члана 1 Протокола 1.

ЕСЉП је такође констатовао да је у пресуди у водећем случају *Р. Качајор и групе њодносиџељке њредсџавки њројџив Срђије*, од 15. јануара 2008. године, представка број 2269/06 и пет других, већ утврдио повреду у погледу сличних питања.

Испитујући све материјале који су му достављени, ЕСЉП није нашао ниједну чињеницу или аргумент који би га убедили да дође до другачијег закључка о допуштености и меритуму ових притужби. ЕСЉП је констатовао да су предметне домаће одлуке коначно извршене после комуницирања представки Влади, 9. јула 2021. године (за супротно видети одлуку трочланог Одбора *Николић и групи њројџив Срђије*, од 21. јануара 2021. године, представка број 48162/18 и осам других), па је стога одбацио приговор Владе да представке представљају злоупотребу права на представку због тога што су домаће одлуке у међувремену извршене.

ЕСЉП је закључио да су притужбе допуштене и да су повређени члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП.

С обзиром на документе у свом поседу и своју судску праксу (посебно пресуду *Р. Качајор и групе њодносиџељке њредсџавки* и одлуку *Сџанковић њројџив Срђије*, од 19. децембра 2019. године, представка број 41285/19), ЕСЉП је сматрао да је разумно да на име нематеријалне штете подносиоцима представки досуди износ од по 1.000 евра, умањено за евентуално већ исплаћене износе по овом основу на домаћем нивоу, као и по 250 евра на име трошкова и издатака.

*(Предметџни извршни њосџуџак је џирајао 17 џодина, чеџири месеца и седам дана.)*

### **11. Пајовић њројџив Срђије, 32791/20, 29.09.2022. (пресуда Одбора)**

Подносилац представке је Божидар Пајовић, рођен 1963. године. Његов пуномоћник пред ЕСЉП је био адвокат Р. Чакара, из Новог Пазара.

Позивајући се, изричито или у суштини, на члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП, подносилац представке се жалио због неизвршења домаће одлуке донете у његову корист, а против предузећа у друштвеној/државној својини.

Релевантна домаћа одлука је одлука Привредног суда у Краљеву од 27. новембра 2003. године; извршни поступак је у време доношења пресуде и даље био у току – дуже од 18 година, четири месеца и четири дана.

ЕСЉП је поновио да извршење пресуде коју донесе било који суд мора да буде посматрано као интегрални део „суђења“ у смислу члана 6 и упутио је на своју судску праксу у вези неизвршења или кашњења у извршењу правоснажних домаћих пресуда (видети став 40 пресуде *Hornsby* *iprošiv Грчке*, од 19. марта 1997. године, представка број 18357/91).

Навео је да је одлуком из садашње представке наложено предузимање одређене радње, па да стога сматра да та одлука представља „имовину“ у смислу члана 1 Протокола 1.

ЕСЉП је такође констатовао да је у пресуди у водећем случају *Р. Качапор и друге* *подносиоце* *представки* *iprošiv Србије*, од 15. јануара 2008. године, представка бр. 2269/06 и пет других, већ утврдио повреду у погледу сличних питања.

ЕСЉП је сматрао да и у овом случају власти нису уложиле све потребне напоре да у потпуности и благовремено изврше одлуку у корист подносиоца представке и закључио је да су повређени члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП.

С обзиром на документе у свом поседу и своју судску праксу (поседно пресуду *Р. Качапор* и друге подносиоце представки и одлуку Станковић против Србије, од 19. децембра 2019. године, представка број 41285/19), ЕСЉП је сматрао да је разумно да на име нематеријалне штете досуди износ од 1.000 евра, умањено за евентуално већ исплаћене износе по овом основу на домаћем нивоу, као и 250 евра на име трошкова и издатака; такође је навео да је одговорна држава дужна да обезбеди, на одговарајући начин, извршење домаће одлуке.

**12. Денћан и други *iprošiv Србије*, 21758/22, 21790/22, 21795/22, 01.12.2022. (пресуда Одбора)**

Подносиоце представки су Нада Денћан, рођена 1954. године, Вера Бороденко, рођена 1951. године и Слађана Серафимовић, рођена 1956. године. Њихов пуномоћник пред ЕСЉП био је Р. Којић, адвокат из Београда.

Позивајући се, изричито или у суштини, на члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП, подносиоце представки су се жалиле због кашњења у извршењу домаћих одлука донетих у њихову корист, а против предузећа у друштвеној/државној својини.

Релевантне домаће одлуке су одлуке Привредног суда у Београду од 2. децембра 2011. године; извршни поступак је окончан 26. јула 2022. године, дакле трајао је десет година, седам месеци и 25 дана.

ЕСЉП је поновио да извршење пресуде коју донесе било који суд мора да буде посматрано као интегрални део „суђења“ у смислу члана 6 и упутио је на своју судску праксу у вези неизвршења или кашњења у извршењу правоснажних домаћих пресуда (видети став 40 пресуде *Hornsby* *iproiv Грчке*, од 19. марта 1997. године, представка број 18357/91).

Навео је да је одлукама из садашњих представки наложено предузимање одређене радње, па да стога сматра да те одлуке представљају „имовину“ у смислу члана 1 Протокола 1.

ЕСЉП је такође констатовао да је у пресуди у водећем случају *Р. Качајор и групе њодносителке њредставки њроив Србије*, од 15. јануара 2008. године, представка број 2269/06 и пет других, већ утврдио повреду у погледу сличних питања.

ЕСЉП је сматрао да и у овом случају власти нису уложиле све потребне напоре да у потпуности и благовремено изврше одлуке у корист подносиоца представки и закључио је да су повређени члан 6 § 1 ЕКЉП и члан 1 Протокола 1 уз ЕКЉП.

С обзиром на документе у свом поседу и своју судску праксу (посебно пресуду *Р. Качајор и групе њодносителке њредставки* и одлуку *Сџанковић њроив Србије*, од 19. децембра 2019. године, представка број 41285/19), ЕСЉП је сматрао да је разумно да на име нематеријалне штете подносиоца представки досуди по 1.000 евра, умањено за евентуално већ исплаћене износе по овом основу на домаћем нивоу, као и по 250 евра на име трошкова и издатака.

## II Одлуке

Четири одлуке је донело седмочлано Веће, а 88 одлука је донео трочлани Одбор.

У 67 одлука, представке су брисане/скинуте са листе предмета ЕСЉП због постигнутог пријатељског поравнања или једностране декларације, након неуспешног покушаја пријатељског поравнања (у две од ових 67 одлука представке су делимично брисане са листе предмета, делимично проглашене недопуштеним). У питању су представке које се односе на неизвршење/ кашњење у извршењу правоснажних домаћих одлука против друштвених/ државних предузећа. У још две одлуке које се односе на оваква потраживања, представке су одбачене због неисцрпености домаћих правних лекова.

Следи приказ неких занимљивијих одлука:

**Појовић Ђрошив Србије, 38572/17, 22.02.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је Милан Поповић, рођен 1966. године, живи у Краљеву. Његов пуномоћник пред ЕСЉП био је М. Мијаиловић, адвокат из Ваљева.

Заступник Владе Србије била је З. Јадријевић Младар.

Притужбе подносиоца представке

Позивајући се на члан 2 ЕКЉП (право на живот), подносилац представке се жалио на недостатак делотворне службене истраге о смрти његове супруге.

На основу члана 6 ЕКЉП (право на правично суђење), подносилац представке се жалио у погледу дужине кривичног поступка, као и дужине поступка пред Уставним судом.

Ослањајући се на извештаје вештака, он се жалио да лекари нису на време обавили неке од најосновнијих медицинских тестова, што је угрозило здравље његове супруге и проузроковало или допринело њеног смрти у току каснијег порођаја царским резом.

Лекари су ослобођени у кривичном поступку који је коначно преузео подносилац представке у својству супсидијарног тужиоца (оштећеног као тужиоца), а Уставни суд је одбацио његову уставну жалбу (*решење Уж-6414/2015 од 26. октобра 2016. године*).

Подносилац представке у кривичном поступку није истакао имовинско-правни захтев, нити у списима предмета постоји доказ да је поднео посебну грађанску тужбу ради накнаде штете.

Оцена ЕСЉП у вези наводне повреде члана 2

Влада је навела да на основу члана 35 § 1 ЕКЉП представка треба да буде одбачена због неисцрпљивања домаћих правних лекова – због пропуста подносиоца представке да правилно изнесе своје притужбе пред Уставним судом, или, алтернативно, због неподношења посебне грађанске тужбе за накнаду штете. Поред тога, према Влади, чињенице предмета не откривају повреду члана 2.

ЕСЉП је сматрао да није потребно да испита приговор Владе у погледу исцрпљивања домаћих правних лекова, јер је подносиочева притужба у сваком случају недопуштена као очигледно неоснована и упутио је на §§ 49 и 50, са даљим референцама, одлуке *Милић Ђрошив Србије*, од 21. маја 2019. године, представка број 62876/15.

У вези са овим, ЕСЉП је констатовао да у списима предмета нема ничега што указује на то да је смрт супруге подносиоца представке проузрокована намерно. Сама притужба подносиоца представке односи се на наводни медицински немар у лечењу које је пружено његовој супрузи. Поред тога, не постоји ништа што би поткрепило да држава није испунила своју обавезу да успостави делотворан регулаторни оквир, а притужба подносиоца представке такође не потпада под врло изузетне околности у којима одговорност државе може да буде укључена на основу материјалног аспекта члана 2 (видети, у погледу пружалаца здравствених услуга, §§ 190-192. пресуде Великог већа *Lopes de Sousa Fernandes ĩроїиџ Порїиуїала*, од 19. децембра 2017. године, представка број 56080/13). Сходно томе, испитивање околности које су довеле до смрти подносиоцеве супруге и наводна одговорност укључених здравствених радника питања су која морају да буду решена у контексту адекватности механизма који су успостављени за расветљавање тока тих догађаја, то јест, у контексту процесне обавезе државе на основу члана 2 (видети § 50 *in fine* одлуке *Милић*).

ЕСЉП је поновио да ће у случајевима који укључују медицински немар процесна обавеза из члана 2, која се односи на захтев да се успостави делотворан правосудни систем, бити испуњена ако правни систем омогућава жртвама правни лек пред грађанским судовима, било сџм или у вези са правним леком пред кривичним судовима, омогућавајући да буде установљена одговорност лекара у питању и добијање одговарајућег грађанског обештећења. Такође могу да буду предвиђене дисциплинске мере (видети § 51 пресуде Великог већа *Calvelli u Ciglio ĩроїиџ Иїшалије*, од 17. јануара 2002. године, представка број 32967/96 и § 90 пресуде Великог већа *Vo ĩроїиџ Француске*, од 8. јула 2004. године, представка број 53924/00). У таквим случајевима, стога, ЕСЉП, с обзиром на посебна својства правног система одговорне државе, захтева од подносилаца представки да исцрпе правни пут којим њихове притужбе могу да буду одговарајуће размотрене. Ово због обориве претпоставке да је било који од ових поступака, нарочито грађанско обештећење, у принципу довољан да испуни обавезу државе на основу члана 2 да обезбеди делотворан правосудни систем (видети § 137 пресуде *Lopes de Sousa Fernandes*). Стога члан 2 не захтева нужно кривичноправни лек у вези са чињеницама овог предмета (видети § 54 одлуке *Милић*).

ЕСЉП је констатовао и да домаћи судови примењују различите критеријуме за утврђивање одговорности у кривичном и грађанском поступку (упоредити са § 203 пресуде Великог већа *Шилих ĩроїиџ Словеније*, од 9. априла 2009. године, представка број 71463/01 и § 88 одлуке *Molga ĩроїиџ Пољске*, од 17. јануара 2017. године, представка број 78388/12). Посебно, кривична истрага је инхерентно ограничена на утврђивање индивидуалне кривичне одговорности потенцијалних починилаца. Док кривични поступак – заједно са другим истрагама које спроводе друге државне институције – може да помогне у разјашњавању околности предметног медицинског третмана и у

отклањању сваке сумње о било каквом потенцијалном криминалном понашању, делотворност кривичноправног лека је ограничена када је смрт особе проузрокована мноштвом фактора и треба да буде испитана могућност заједничке и солидарне одговорности. У таквим случајевима, грађанскоправни лек би био прикладнији за адекватно обештећење (видети § 57 одлуке *Милић*).

Избор средстава за испуњавање позитивних обавеза из члана 2 у принципу је питање које спада у поље слободне процене држава уговорница. Постоје различити путеви за обезбеђивање права из ЕКЉП и чак и када држава не примени једну конкретну меру предвиђену домаћим законом и даље може да испуни своју позитивну обавезу другим средствима (видети § 90 пресуде *Sarishvili-Bolkvadze* *протиив Грузије*, од 19. јула 2018. године, представка број 58240/08). Поред тога, члан 2 не подразумева право да треће стране буду процесуиране – или осуђене – за кривично дело. Задатак ЕСЉП је да, с обзиром на поступак као целину, испита да ли су и у којој мери домаћи органи подвргли предмет пажљивом испитивању које се захтева на основу члана 2 (видети § 257 пресуде Великог већа *Armano Da Silva* *протиив Уједињеној Краљевстви*, од 30. марта 2016. године, представка број 5878/08).

У светлу налаза о току кривичне истраге у овом предмету, ЕСЉП није могао да закључи да би грађански поступак следио исти циљ као кривичноправни лек. Напротив, с обзиром на шири распон прихватљивих притужби, потенцијалних тужених и разлике у битним условима одговорности, грађанскоправни лек би омогућио домаћим органима да подвргну предмет најпажљивијем испитивању и омогућио би држави да исправи ствари кроз сопствени правни систем. Стога је домаћи правни систем, оценио је ЕСЉП, понудио подносиоцу представке могућност грађанског предмета који је могао адекватно да се бави његовим аргументима и пружи адекватне одговоре, међутим, подносилац није употребио овај пут (видети §§ 59 и 60 одлуке *Милић*).

С обзиром на наведено, ЕСЉП је, у складу са чланом 35 §§ 3 (а) и 4, одбацио притужбу подносиоца представке на основу члана 2 као очигледно неосновану.

Оцена ЕСЉП у вези наводне повреде члана 6

- О дужини кривичног поступка

ЕСЉП је навео да је смрт супруге подносиоца представке наступила 27. септембра 2008. године и да је до 8. децембра 2011. године јавно тужилаштво одустало од оптужби против тројице лекара у питању.

Подносилац је након тога преузео вођење поступка у својству супсидијарног тужиоца и до 26. августа 2015. године и првостепени суд у Краљеву и Апелациони суд у Крагујевцу ослободили су окривљене.

Подносилац је стога био оштећена странка у поступку, а не окривљени и кривични аспект члана 6 § 1 није применљив.

Такође, подносилац представке никада није поднео грађански захтев било које врсте у оквиру тог поступка и према српском закону, кривична осуда није била формални предуслов за добијање накнаде штете у засебној грађанској парници, што значи да исход кривичног предмета није био одлучујући за подносиоцева „грађанска права и обвезе“ из члана 6 § 1 (видети §§ 57-72 пресуде Великог већа *Perez и ројив Француске*, од 12. фебруара 2004. године, представка број 47287/99 и § 44 пресуде *Рисџић и ројив Србије*, од 18. јануара 2011. године, представка број 32181/08; видети такође, *mutatis mutandis*, § 41 и § 42 *in fine* пресуде *Ђекић и друји и ројив Србије*, од 29. априла 2014. године, представка број 32277/07; упоредити и супротставити са §§ 28 и 29 одлуке *Бисџировић-Насџић и ројив Србије*, од 11. септембра 2018. године, представка број 47040/07).

Сходно наведеном, притужба подносиоца представке у вези дужине кривичног поступка несагласна је *ratione materiae* са одредбама ЕКЉП у смислу члана 35 § 3 (а) и одбачена је у складу са чланом 35 § 4.

- О дужини поступка пред Уставним судом

Када се ради о дужини поступка пред Уставним судом, у погледу кога је члан 6 § 1 применљив (видети, на пример, § 77 пресуде *Тешић и ројив Србије*, од 11. фебруара 2014. године, представке бр. 4678/07 и 50591/12), ЕСЉП је навео да је тај поступак трајао од 9. октобра 2015. године до 18. новембра 2016. године – око 13 месеци, што се не може сматрати претераним и као таквим кршењем захтева разумног рока из те одредбе (упоредити и супротставити са, међу многим ауторитетима, § 77 са даљим референцама пресуде *Тешић*).

С обзиром на наведено, ЕСЉП је одбацио притужбу подносиоца представке у вези дужине поступка пред Уставним судом као очигледно неосновану у складу са чланом 35 §§ 3 (а) и 4 ЕКЉП.

\*\*\*

Из наведених разлога, ЕСЉП је једногласно прогласио представку недопуштеном.

**Хусар и ројив Србије, 60951/12, 26.04.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је српски држављанин Атила Хусар, рођен 1971. године, из Хајдукова; његов пуномоћник пред ЕСЉП био је В. Јухас Ђурић, адвокат из Суботице.

ЕСЉП је одлучио да обавести Владу Србије, чији Заступник је у то време била Н. Плавшић, о притужбама на основу чл. 5 § 1 (право на слободу и безбедност – законитост хапшења или лишења слободе) и 5 § 5 (право на слободу и безбедност – право на накнаду штете) ЕКЉП, а преостали део представке је прогласио недопуштеним.

Предмет се односи на притужбе А.Х. на основу члана 5 § 1 – да је његов притвор био незаконит и арбитраран и на основу члана 5 § 5 – да није имао утуживо право на накнаду штете.

А.Х. је 1. јуна 2011. године ухапшен под сумњом да је омогућио илегални прелазак границе две особе из Србије у Мађарску. Дана 2. јуна 2011. године, одлуком Основног суда у Суботици одређен му је притвор до осам дана због постојања велике опасности од понављања кривичног дела. Суд се позвао на изјаву сведока, чињеницу да је А.Х. био незапослен и да се стога бави криминалним радњама како би збринуо своју незапослену супругу и њихову малолетну децу, те чињеницу да је раније осуђиван због безодзирне вожње. Дана 3. јуна 2011. године, веће истог суда је одбило жалбу А.Х. Пуштен је из притвора 9. јуна 2011. године.

Уставни суд је 22. децембра 2011. године одлуком Уж-2567/2011 усвојио уставну жалбу А.Х. и утврдио да је решењем о притвору повређено право А.Х. на слободу и безбедност због тога што наведени разлози нису били довољни; такође је утврдио да је формулација која је употребљена у решењу повредила претпоставку невиности А.Х. Уставни суд није утврдио право А.Х. на накнаду штете.

#### Оцена ЕСЉП у вези наводне повреде члана 5 § 1

У ставу 6 одлуке наводи се да ЕСЉП у конкретним околностима овог предмета може да прихвати да постојање јасног и установљеног пута на основу домаћег закона којим може да се захтева адекватан износ накнаде штете, може да представља довољно обештећење у смислу његове судске праксе на основу члана 34 ЕКЉП (видети § 29 одлуке *Klinkel против Немачке*, од 11. децембра 2018. године, представка број 47156/16).

У ставу 7, констатује се да је Уставни суд, иако није доделио А.Х. никакву накнаду штете, изричито признао повреду његовог права из члана 5 § 1 у погледу притвора одређеног 2. јуна 2011. године. Такво признање отворило је могућност за А.Х. да захтева накнаду штете у одвојеном поступку (видети § 90 пресуде *Al Husin против Босне и Херцеговине (2)*, од 25. јуна 2019. године, представка број 10112/16).

У ставу 8, наводи се да Законик о кривичном поступку предвиђа могућност подношења захтева за накнаду штете грађанском суду, као и да



општа правила облигационог права предвиђају тужбу за накнаду штете у вези повреде слободе и других права личности. Даље се наводи да чл. 89 и 90 Закона о Уставном суду предвиђају могућност тражења накнаде штете од Комисије за накнаду штете после одлуке Уставног суда о утврђивању повреде људских права и касније од надлежног грађанског суда, у случају да Комисија не одлучи у року од 30 дана или ако донесе неповољну одлуку. *(Мисли се на одредбе члана 89 који је важио у време доношења одлуке Уставног суда, а касније је измењен, односно садашњеј члана 90, који је касније дрисан.)*

У овим околностима, ЕСЉП је нашао да је од А.Х. могло разумно да се очекује да се обрати домаћем суду ради добијања обештећења за признату повреду његових права из члана 5§1, уместо да од ЕСЉП тражи потврду већ признате незаконитости његовог притвора (видети горе цитирану пресуду *Al Husin*).

У ставу 9, наводи се да ЕСЉП стога прихвата приговор Владе и сматра да А.Х. више не може да тврди да је жртва повреде члана 5 § 1 и стога ову притужбу одбацује у складу са чланом 35 § 4.

#### Оцена ЕСЉП у вези наводне повреде члана 5 § 5

У ставу 10 одлуке, наводи се да А.Х. није пружио уверљиве аргументе о наводном недостатку делотворности горе наведених доступних правних лекова и о његовом пропусту да их употреби за добијање накнаде штете због незаконитог притвора (видети ст. 123-126. горе цитиране пресуде *Al Husin*). ЕСЉП стога сматра да је ова притужба недопуштена због неисцрпљивања домаћих правних лекова и да мора да буде одбачена у складу са чланом 35 §§ 1 и 4.

Из наведених разлога, ЕСЉП је прогласио представку недопуштеном.

#### **Милинковић *и*ројив Србије, 20854/15, 17.05.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је Милан Милинковић, рођен 1961. године, из Ваљева.

Пред ЕСЉП га је заступао М. Стојаковић, адвокат из Ваљева.

ЕСЉП је обавестио српску Владу о притужби подносиоца представке на основу члана 6 § 1 ЕКЉП, а преостали део представке је прогласио неприхватљивим.

Притужба на основу члана 6 § 1 односи се на одсуство јавне расправе пред Управним судом, који је размотрио и потврдио престанак радног односа подносиоца представке.

Подносилац представке је радио као чувар у Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву. Док је био на дужности, у ноћној смени, један затвореник је побегао.

После дисциплинског поступка, 29. јула 2009. године подносиоцу представке је због теже повреде радне дужности изречена дисциплинска мера престанка радног односа. (решење управника Казнено-поправног завода за малолетнике у Ваљеву)

Другостепени орган је 24. августа 2009. године потврдио ово решење. (Министарство правде – Управа за извршење кривичних санкција)

Управни суд је одбио тужбу подносиоца представке поднету против другостепеног решења, сматрајући да је дисциплински орган правилно утврдио чињенице случаја и цитирао је његове налазе у својој пресуди (23. септембар 2011. године)

Уставни суд је 30. октобра 2014. године одбацио уставну жалбу подносиоца представке као очигледно неосновану. Подржао је образложење пресуде Управног суда и истакао да одржавање усмене расправе у управносудском поступку није било обавезно и да су докази прибављени у дисциплинском поступку пружили солидан основ на коме је Управни суд могао да заснује своју пресуду у овом предмету (решење Уж-5531/2011).

## ОЦЕНА ЕСЉП

### ■ Резерва Србије у односу на члан 6 § 1 ЕКЉП

У ставу 6 одлуке наводи се да је приликом ратификације ЕКЉП државна заједница Србија и Црна Гора изразила следећу резерву:

„3. Право на јавну расправу садржано у члану 6 § 1 ЕКЉП не доводи у питање примену начела да судови у Србији, по правилу, не одржавају јавне расправе када одлучују о управним споровима. Наведено правило садржано је у члану 32 Закона о управним споровима (Службени лист СРЈ, број 46/96) Републике Србије.“

У ставу 7 одлуке наводи се да је Влада Србије 10. маја 2011. године повукла ову резерву и да је повлачење регистровано у Генералном секретаријату Савета Европе 11. маја 2011. године.

### ■ Компатибилност резерве са чланом 57 ЕКЉП

У ставу 8 одлуке наводи се да је, као што је утврђено судском праксом ЕСЉП (видети, између осталог, пресуду *Belilos йроиив Швајцарске*, 29.

април 1988. године, став 55), „резерва општег карактера“, у смислу члана 57 § 1 ЕКЉП, резерва која се не односи на одређену одредбу ЕКЉП или је изражена у терминима који су превише нејасни или широки да би могло да се одреди њено тачно значење и обим.

У ставу 9 одлуке констатује се да горе цитирана резерва не може да буде сматрана резервом „општег карактера“, будући да се односи на одређену одредбу ЕКЉП и односи се на одређену одредбу домаћег закона, што омогућује да се утврди да се односи само на право на јавну расправу у управним споровима.

У ставу 10 одлуке ЕСЉП примећује да је, што се тиче „кратке изјаве о предметном праву“ у члану 57 § 2 ЕКЉП, закон цитиран у резерви – односно Закон о управним споровима – праћен упућивањем на Службени лист у коме је објављен, како би сватко могао да идентификује тачну одредбу о којој се ради и информисе се о њој. Поред тога, сама резерва је истакла предметно питање регулисано цитираном одредбом.

ЕСЉП стога сматра да је резерва Србије у вези са чланом 6 § 1 ЕКЉП била у складу с чланом 57 (видети ст. 35-42. одлуке *Маттић и Полониа доо њројив Србије*, од 23. јуна 2015. године, представка број 23001/08).

■ Применљивост резерве на поступак у овом предмету

Док је предметни поступак у овом предмету био у току пред Управним судом, наведена резерва је повучена 11. маја 2011. године, јер је нови Закон о управним споровима из 2009. године ступио на снагу (Службени гласник РС, број 111/2009). Нови Закон је предвидео одржавање јавне расправе као правило у управним споровима, чиме је поправљена ситуација обухваћена резервом. У складу са прелазним одредбама Закона, судски поступак у предмету подносиоца представке покренут је и окончан према одредбама Закона о управним споровима из 1996. године (Службени лист СРЈ, број 46/96). Поред тога, Управни суд и Уставни суд су своје одлуке засновали на релевантним одредбама Закона из 1996. године, обухваћеним горе наведеном резервом.

Стога следи да је притужба подносиоца представке несагласна *ratione materie* са одредбама ЕКЉП у смислу члана 35 § 3 и да мора да буде одбачена у складу са чланом 35 § 4.

Из ових разлога, ЕСЉП је једногласно прогласио представку недопуштеном.

**АМИС ТЕЛЕКОМ ДОО њројив Србије, 40234/16, 17.05.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је АМИС ТЕЛЕКОМ ДОО.

Подносилац представке се жалио на повреду права из чл. 6, 10 и 13 ЕКЉП, као и на повреду права из члана 1 Протокола 1 уз ЕКЉП: мешање у његово право на слободу изражавања и имовинска права, посебно због тога што није добио дозволу (лиценцу) за постављање бежичне мреже за реемитовање кабловских телевизијских и радијских програма и пружање услуга интернета претплатницима у Београду, те због недостатка делотворног домаћег правног лека у том погледу; такође се жалио на дужину управног поступка у вези са дозволом.

Дана 4. марта 2005. године подносилац представке је поднео захтев Министарству за капиталне инвестиције, које је у то време било надлежно за ову област (даље: Министарство), тражећи дозволу за постављање и рад мреже одашиљача у одређеном распону фреквенција. Министарство није донело званичну одлуку о захтеву.

Дана 27. августа 2005. године ступио је на снагу нови закон којим је, између осталог, успостављена Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (даље: Агенција) као надлежно тело за таква питања. Такође је уведена нова систем лиценцирања према коме се појединачна дозвола издаје на основу позива за подношење понуда за ограничене фреквенције, а општа дозвола се издаје на основу стандардних услова.

Будући да Агенција такође није донела никакву званичну одлуку о захтеву подносиоца представке, 4. јула 2007. године подносилац представке се жалио због ћутања управе.

Дана 8. новембра 2012. године Управни суд је наложио Агенцији да у року од тридесет дана одлучи о захтеву од 4. марта 2005. године.

У наставку поступка, Агенција је два пута одлучила да одбије захтев подносиоца представке. У својим одлукама, утврдила је да је предметна дозвола укључивала низ фреквенција које су могле да буду купљене само путем поступка јавног тендера, а такав поступак није спроведен. Без обзира на тај налаз, Агенција је закључила да није надлежна за поступање по захтеву подносиоца представке поднетом Министарству.

Обе те одлуке Управни суд је укинуо.

У међувремену, 26. новембра 2015. године, у контексту уставне жалбе коју је поднео подносилац представке, Уставни суд је утврдио повреду права подносиоца на суђење у разумном року, утврдио му је право на 500 евра на име нематеријалне штете, а остатак уставне жалбе је одбацио као преурањен. (одлука Уж-632/2013 од 26. новембра 2015. године, у одлуци ЕСЉП се наводи 28. децембар 2015. године – могуће као датум достављања одлуке)

Дана 7. јуна 2021. године, Агенција је одбила захтев од 4. марта 2005. године, сматрајући да према релевантним плановима расподеле фреквенција тражени распон фреквенција није доступан за намераване активности подносиоца представке. Пред Управним судом је у току поступак који је подносилац представке покренуо у вези са том одлуком.

## ИЗ ОЦЕНЕ ЕСЉП

### Притужба на основу члана 10

Што се тиче притужбе на основу члана 10, о наводној повреди права подносиоца представке на преношење информација и идеја, Влада је оспорила њену допуштеност по низу основа везаних за неисцрпљивање домаћих правних лекова.

ЕСЉП је сматрао да је непотребно да се детаљно бави овим приговорима, јер је притужба у сваком случају недопуштена из следећих разлога.

Општи принципи у вези са плурализмом у аудиовизуелном сектору рекапитулирани су у ст. 129-135. пресуде Великог већа *Centro Europa 7 S.r.l. u Di Stefano против Италије*, од 7. јуна 2012. године, представка број 38433/09. ЕСЉП је већ сматрао да би постојање одрживе алтернативе у организовању емитовања могло да учини ограничења наметнута законом у овом подручју компатибилним са чланом 10 (видети став 40 пресуде *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH против Аустрије*, од 21. септембра 2000. године, представка број 32240/96, о немогућности добијања дозволе за приватно земаљско емитовање).

Влада је тврдила да ограничење, које је проистекло из измена закона, о коришћењу фреквенција које је тражио подносилац представке за своју бежичну мрежу, није било несразмерно, будући да је подносилац представке у сваком тренутку могао да пружа своје услуге коришћењем других технологија на основу општег режима лиценцирања. Поред тога, од 2012. године, на основу нових прописа, одређени распон фреквенција је стављен на коришћење бежичним мрежама на основу појединачне дозволе издате на захтев и без поступка јавног надметања.

ЕСЉП је констатовао да је нови закон који регулише телекомуникациони сектор у Србији ступио на снагу нешто више од пет месеци након што је подносилац представке поднео захтев Министарству и пре него што је Министарство донело било какву званичну одлуку у вези са тим захтевом. Подносилац представке није поднео захтев за издавање дозволе према новом законодавству и ЕСЉП није позван да апстрактно испита да ли је ово законодавство у складу са ЕКЉП (видети став 42 пресуде *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH*). С обзиром на информације које је доставила Влада и недостатак било каквог објашњења од стране подносиоца представке

за њихово оповргавање, ЕСЉП сматра да је притужба у вези са мешањем у право подносиоца представке на преношење информација и идеја непоткрепљена. Стога је одбачена као очигледно неоснована у складу са чланом 35 §§ 3 и 4 ЕКЉП.

### Притужба на основу члана 1 Протокола 1

Што се тиче притужбе на основу члана 1 Протокола 1, ЕСЉП примећује да подносиоцу представке никада није додељена предметна дозвола и да стога не може да се сматра да има било какав имовински интерес, у смислу те одредбе, повезан са њеним искоришћавањем (супротно пресуди *Centro Europa 7 S.r.l. u Di Stefano*, §§ 178 и 179). С обзиром на информације доступне у списима предмета, такође не постоји ништа што би упућивало на то да је сам захтев за дозволу довео до финансијских права и интереса који би могли да буду сматрани „имовином“ у смислу члана 1 Протокола 1, нити је подносилац представке изнео такав аргумент (супротно пресуди Великог већа *Anheuser-Busch Inc. ирoйиив Порџиуала*, представка број 73049/01, ст. 76-78.).

Следи да је притужба на основу члана 1 Протокола 1 неспојива *ratione materiae* са одредбама ЕКЉП у смислу члана 35 § 3 и одбачена је у складу са чланом 35 § 4.

### Притужба на основу члана 13

С обзиром на то да су материјалне притужбе подносиоца представке на основу члана 10 и члана 1 Протокола 1 проглашене недопуштеним, не постоји „доказива“ тврдња на основу члана 13. Притужба подносиоца представке на основу члана 13 стога је очигледно неоснована и мора да буде одбачена у складу с чланом 35 §§ 3 (а) и 4 ЕКЉП.

### Притужба на основу члана 6

Што се тиче притужбе на основу члана 6, о дужини управног поступка у вези са дозволом, ЕСЉП прво примећује да је поступак покренут 4. марта 2005. године. Међутим, раздобље које треба да буде узето у обзир почело је тек 4. октобра 2007. године, када се подносилац представке жалио због неодговарања (поднео тужбу у управном спору за захтевом да Врховни суд Србије донесе пресуду којом ће обавезати тужени орган да поводом захтева поднетог 4. марта 2005. године донесе одговарајући управни акт). Тада је настао „спор“ у смислу члана 6§1 (видети, *mutatis mutandis*, став 75 пресуде *Живаљевић ирoйиив Црне Горе*, од 8. марта 2011. године, представка број 17229/04). Раздобље у питању још се није завршило.

ЕСЉП даље примећује да је подносилац представке добио одговарајућу накнаду у вези притужбе на дужину поступка. Конкретно, Уставни суд је утврдио да је дужина поступка очигледно била прекомерна и доделио је

подносиоцу представке 500 евра. Тај износ одговара 33% накнаде коју би ЕСЉП доделио на име нематеријалне штете, у складу са својом праксом на основу члана 41 ЕКЉП, за раздобље које почиње 4. октобра 2007. године и завршава се 8. новембра 2012. године – датума када је Управни суд наложио Агенцији да без даљег одлагања настави са предметом подносиоца представке (упоредити са одлуком *Vesová úroňiv Словачке*, од 18. септембра 2007. године, представка број 23788/06). Што се тиче раздобља обухваћеног одлуком Уставног суда, подносилац представке стога више не може да тврди да је „жртва“ у смислу члана 34 ЕКЉП, а што се тиче каснијег раздобља, када је његов предмет уступљен Агенцији, подносилац представке је поново требало да тражи обештећење пред Уставним судом.

Следи да ова притужба мора да буде одбачена у складу са чланом 35 §§§ 1, 3 и 4 ЕКЉП као очигледно неоснована и због неисцрпљивања домаћих правних лекова.

Из напред наведених разлога, ЕСЉП је прогласио представку недопуштеном.

**Миливојевић *уроњив Србије*, 11944/16, 05.07.2022. (одлука Већа)**

Подносилац представке је српски држављанин Радосав Миливојевић, рођен 1955. године. Његов пуномоћник пред ЕСЉП био је Р. Којић, адвокат из Београда.

**Чињенице случаја**

Подносилац представке је био пуковник Војске Републике Србије до 16. априла 2005. године, када је пензионисан због трајне неспособности за обављање професионалне војне службе. У тренутку престанка службе имао је укупно 30 година, девет месеци и четири дана службе. Инвалидска пензија му је обрачуната на основу признатих бенефицираних (увећаних) година службе – 38 година, девет месеци и 28 дана. Према наводима подносиоца представке, он је у тренутку одласка у пензију могао да бира да ли ће почети да прима превремену старосну или инвалидску пензију и изабрао је ову другу.

Подносилац представке је 16. априла 2005. године именован за заменика јавног тужиоца у Републичком јавном тужилаштву – Војном одељењу и на том положају је остао до 30. јуна 2010. године. За то време је плаћао обавезне доприносе Фонду пензијског и инвалидског осигурања Републике Србије (даље: Фонд) – укупно пет година, два месеца и 15 дана.

Након престанка јавне службе, подносилац представке је захтевао од Фонда да му прерачуна пензију узимајући у обзир године његовог радног стажа као заменика јавног тужиоца.

Фонд је одбио његов захтев наводећи да, према члану 121 Закона о пензијском и инвалидском осигурању, само корисници старосне, али не и инвалидске пензије, имају право да захтевају поновни обрачун пензије на рачун каснијег запослења, под условом да су били осигурани најмање годину дана.

Жалба подносиоца представке против првостепене одлуке била је неуспешна из истих разлога, а његова тужба Управном суду одбијена је као неоснована.

Подносилац представке је 20. марта 2013. године поднео уставну жалбу, наводећи да је био дискриминисан на основу инвалидитета у односу на кориснике старосне пензије. Уставни суд је 19. октобра 2015. године донео решење о одбацивању уставне жалбе (Уж-2194/2013).

ЕСЉП преноси следеће релевантне делове решења:

„... Устав не познаје принцип једнакости као општи, апстрактни појам који се у свакој правној ситуацији подједнако односи на различите правне субјекте, већ гарантује једнакост у оквиру исте категорије правних субјеката, односно исте врсте права.

Уставни суд указује да је на седници Већа одржаној 22. децембра 2014. године донео Закључак којим је одбачена иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 121 став 1 Закона о пензијском и инвалидском осигурању ... са образложењем да Законом о пензијском и инвалидском осигурању није одређена посебна категорија „корисника војне пензије“, већ је само одредбом члана 21 Закона, који се односи на одређивање инвалидности, прописано да инвалидност постоји када код осигураника настане потпуни губитак радне способности, односно када код професионалног војног лица настане потпуни губитак способности за професионалну војну службу ... Такође је указано да Уставни суд може да врши оцену уставности само прописаних решења у закону, а не и пропусти Народне скупштине да одређена питања уреди законом, јер доношење закона представља вршење законодавне власти, која је сагласно Уставу, у искључивој надлежности Народне скупштине.”

Релевантан правни оквир

- Устав – чл. 21 и 170
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању (СГ РС, број 34/2003, измењен и допуњен) - чл. 5, 21, 69, 121

Притужбе

Подносилац представке се жалио да је био дискриминисан јер, за разлику од старосних пензионера, није могла да му се прерачуна инвалидска



пензија како би се укључио каснији период од пет година током којих је уплаћивао доприносе у систему обавезног пензијског осигурања.

Позвао се на члан 14 Конвенције (забрана дискриминације), члан 1 Протокола 1 (заштита имовине) и члан 1 Протокола 12 (општа забрана дискриминације).

ЕСЉП је сматрао да предмет треба да буде испитан на основу члана 14 Конвенције у вези са чланом 1 Протокола 1 уз Конвенцију.

### Оцена ЕСЉП

ЕСЉП је у *с.и. 26-30.* најпре подсетио на опште принципе:

- Да би се појавило питање према члану 14, мора да постоји разлика у поступању према особама у аналогним или релевантно сличним ситуацијама. Другим речима, захтев за показивањем аналогног положаја не тражи да групе за поређење буду идентичне. Подносилац представке мора да докаже да је, имајући у виду посебну природу његове притужбе, био у релевантно сличној ситуацији у односу на друге третиране другачије.

- Међутим, неће свака разлика у поступању представљати повреду члана 14.

Прво, ЕСЉП је у својој судској пракси утврдио да само разлике у поступању засноване на препознатљивој особини, или „статусу“, могу да доведу до дискриминације у смислу члана 14.

Друго, разлика у поступању је дискриминаторна ако нема објективно и разумно оправдање; другим речима, ако не тежи легитимном циљу или ако не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља који се жели остварити.

- Државе уговорнице уживају одређено поље слободне процене у оцени да ли и у којој мери разлике у иначе сличним ситуацијама оправдавају различито поступање. Обим поља слободне процене ће варирати у зависности од околности, предмета и контекста, али коначна одлука о поштовању захтева Конвенције је на ЕСЉП. Прво и најважније, природа статуса на основу којег се разликује поступање има велику тежину у одређивању обима тог поља слободне процене. ЕСЉП је недавно поновио да ће поље слободне процене бити знатно шире и тражено оправдање неће бити тако озбиљно, ако статус у питању подлеже елементу личног избора (видети став 183 пресуде Великог већа *Savickis и групи њроштив Лейоније*, од 9. јуна 2022. године, представка број 49270/11).

- Конвенција обично дозвољава држави широко поље слободне процене када су у питању опште мере економске или социјалне стратегије. Због

њиховог директног познавања свог друштва и његових потреба, националне власти су у принципу у бољој позицији од међународних судија да цене шта је у јавном интересу на друштвеним или економским основама, а ЕСЉП ће генерално поштовати избор политике законодавног тела, осим ако је „очигледно без разумног основа“. Све мере предузете на таквим основама, укључујући смањење износа пензије која се иначе исплаћује квалификованој популацији, ипак морају да буду спроведене на недискриминаторан начин и у складу са захтевима пропорционалности (видети и став 61 пресуде *Лакшевић и други њројив Црне Горе и Србије*, од 13. децембра 2011. године, представка број 27458/06 и 3 друге).

- Коначно, у погледу терета доказивања у вези са чланом 14 Конвенције, ЕСЉП је сматрао да, када је подносилац представке показао различито поступање, на Влади је да покаже да је то било оправдано (видети став 73 пресуде *Појовић и други њројив Србије*, од 30. јуна 2020. године, представка број 26944/13 и друге).

У *стп.* 31-38. ЕСЉП је применио наведене опште принципе на овај случај:

- ЕСЉП је прво испитао да ли може да се сматра да је подносилац представке у аналогној или релевантно сличној ситуацији са групом са којом је желео да се упореди, односно пензионерима који примају старосну пензију. ЕСЉП је већ закључио да елементи који карактеришу различите ситуације и одређују упоредивост две групе које се пореде морају бити оцењени у светлу предмета и сврхе мере која прави разлику о којој је реч.

- С тим у вези, ЕСЉП на почетку примећује да подносилац представке припада прилично узаној групи особа које су, упркос томе што су испуњавале услове за инвалидску пензију, према српском закону имале право да се накнадно запосле. Влада је појаснила да су само бивши војни и полицијски службеници могли да стекну право на инвалидску пензију, а да нису били потпуно неспособни за рад, па су тако само они могли да се запосле, а да истовремено задрже право на инвалидску пензију. У овом контексту, релевантно је да ли је држава усвојила посебан закон који регулише могућа додатна права других корисника (невојне) инвалидске пензије, како тврди подносилац представке, јер он сам није био у том положају.

- Друго, ЕСЉП придаје значај чињеници да се, када се пензионисао из војне службе 2005. године, подносилац представке квалификовао и за превремену старосну пензију и за инвалидску пензију. Како је сам признао, било му је дозвољено да изабере под којим режимом жели да се пензионише, а он је изабрао ово друго. Без обзира на разлоге за његов избор инвалидске схеме у релевантно време, подносилац представке тешко да сада може да упореди, као што је тражио, своју ситуацију са ситуацијом другог пензионисаног војног официра са сличним радним искуством, али који је изабрао другачију схему пензионисања.

- Треће, и можда најважније, ЕСЉП примећује да се према српском закону инвалидске и старосне пензије не обрачунавају на исти начин. Како је Влада објаснила, инвалидска пензија је обично повољнија за особу у питању, јер већ садржи повољнији обрачун бенефита у питању. Сходно томе, подносилац представке је већ имао користи од тако повољног обрачуна. У таквим околностима, ЕСЉП сматра да би било тешко, ако не и немогуће, комбиновати метод обрачуна и инвалидске и старосне пензије у погледу исте особе.

- У мери у којој је подносилац представке тврдио да никада неће добити заузврат значајне износе обавезних доприноса које је уплатио током пет година службе као заменик тужиоца, ЕСЉП примећује да је пензијски систем Србије заснован на принципу солидарности и да у сваком случају особе које су осигуране према таквој схеми немају аутоматско право на примање накнада у еквивалентном износу доприноса које су уплатиле у систем током свог запослења. ЕСЉП је већ испитао сличне пензијске системе засноване на принципу солидарности између обвезника доприноса и корисника и закључио да обавеза доприноса за законско старосно осигурање није била несразмерна нити је представљала дискриминаторно поступање (видети одлуку *Ackermann and Fuhrmann v. Germany*, од 8. септембра 2005. године, представка број 71477/01). Не види разлоге да се у садашњем предмету одступи од тог закључка.

- Имајући у виду наведено, ЕСЉП сматра да сврха мере којом се прави разлика између старосних и инвалидских пензионера у конкретном случају није да се једна категорија стави у неповољнији положај, или да се дискриминише одређена група особа на основу њиховог инвалидитета, већ уместо тога да одрази различиту природу две пензије и да допринесе пажљивом балансирању износа бенефита који се пружају различитим групама корисника у систему социјалног осигурања државе.

- Укратко, ЕСЉП није уверен да је подносилац представке успео да покаже да је био у релевантно сличном или аналогном положају са групом са којом је желео да се упореди.

Следи да је ова притужба очигледно неоснована у смислу члана 35 § 3 и да мора да буде одбачена у складу са чланом 35 § 4 Конвенције.

**Ибрић и Петровић против Србије, 33322/17, 30.08.2022. (одлука Одбора)**

Подносиоци представке су Слободан Ибрић и Милорад Петровић, рођени 1961. године и 1972. године, из Меровине. Њихов пуномоћник пред ЕСЉП био је Г. Ракочевић, адвокат из Ниша.

Представка се односи на наводни недостатак делотворне истраге о околностима саобраћајне несреће у којој су погинули синови подносилаца представке.

Несрећа се догодила 27. фебруара 2014. године увече на регионалном путу. Мопед који су возили синови подносилаца представке сударио се са аутомобилом који је претицао камион на њиховој страни пута.

Одмах након несреће, јавни тужилац је извршио увиђај на лицу места и прикупио доказе (укључујући мерења, фотографије, дијаграм несреће и резултат алкотеста који је показао да возач аутомобила није конзумирао алкохол).

У току истраге у односу на возача аутомобила због сумње да је извршио тешка кривична дела против безбедности саобраћаја, тужилаштво је наложило и прибавило извештај о обдукцији и судско-медицински налаз, токсиколошке налазе – који су закључили да су само синови подносилаца представке имали алкохол у крви те ноћи – и технички извештај вештака саобраћајне струке. Такође су узете изјаве од возача аутомобила и двојице полицајаца који су обавили преглед mopеда око два сата пре несреће. Након приговора подносилаца представке, коме су прикључили мишљење њиховог стручног саветника, тужилаштво је наложило додатно техничко испитивање и реконструкцију несреће у присуству адвоката подносилаца представке и њиховог стручног саветника.

Дана 17. априла 2015. године, тужилаштво је одлучило да не гони возача аутомобила, налазећи да не постоји основана сумња да је почињено кривично дело и да је допринос жртава био пресудан, посебно јер mopед није имао предње светло. Ту одлуку је другостепено тужилаштво потврдило 4. маја 2015. године.

Уставни суд је 18. октобра 2016. године одбацио уставну жалбу подносилаца, поднету на основу члана 6 ЕКЉП.

(Решењем број Уж-3685/2015 Уставни суд је одбацио уставну жалбу, изјављену против решења Вишег јавног тужилаштва у Прокупљу. Подносиоци су уставну жалбу изјавили због повреде права на правично суђење из члана 32.1 Устава. Оспореним решењем одбијен је као неоснован приговор подносилаца, изјављен против решења Основног јавног тужилаштва у Прокупљу којим је одбачена њихова кривична пријава поднета против Р.Ј. због кривичног дела Тешко дело против безбедности јавног саобраћаја. Уставни суд је указао да је у више својих решења исказао становиште да кривична пријава представља само иницијални акт на основу кога надлежни тужилац, проверавајући њене наводе, утврђује да ли има основа за покретање кривичног поступка против пријављеног лица или не, те да се самим подношењем кривичне пријаве не стиче право да се по поднетој кривичној пријави покрене и води кривични поступак, као и да решењем о одбачају кривичне пријаве од стране овлашћеног тужиоца не могу бити повређена или ускраћена Уставом зајемчена права или слободе. Полазећи од наведеног,

Уставни суд је оценио да решење надлежног јавног тужилаштва којим се одлучује о приговору изјављеном против одлуке хијерархијски нижег тужилаштва о одбачају кривичне пријаве, не представља акт из члана 170 Устава против којег се може изјавити уставна жалба.)

Подносиоци представке нису поднели грађанску тужбу за накнаду штете.

Позивајући се на члан 6 ЕКЉП, подносиоци представке су се жалили да је истрага била неделотворна, јер тужилаштво није саслушало сведоке које су они предложили и није наложило преглед мопеда од стране вештака машинске струке.

„С обзиром на то да је господар карактеризације која се у праву даје чињеницама предмета“ (и не сматра се везаним карактеризацијом коју су дали подносилац представке или Влада, видети став 114 пресуде Великог већа *Радомиља и друџи против Хрватске*, од 20. марта 2018. године, представке бр. 37685/10 и 22768/12) ЕСЉП је сматрао да притужба подносилаца представке треба да буде испитана на основу члана 2 Конвенције – право на живот (видети став 138 пресуде Великог већа *Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania*, од 25. јуна 2019. године, представка 41720/13).

Позивајући се на члан 35 § 1 ЕКЉП, Влада је тврдила да представка треба да буде одбачена због неисцрпљивања домаћих правних лекова, јер подносиоци представке нису правилно поднели своје притужбе пред Уставним судом. Поред тога, према Влади, чињенице овог предмета не откривају повреду члана 2 Конвенције.

ЕСЉП је констатовао да притужбе подносилаца представке не укључују наводе о намерним радњама, нити су околности у којима се несрећа догодила биле такве да би изазвале сумњу у том погледу. Подносиоци представке никада нису тврдили током домаће истраге или у својој представци ЕСЉП да је возач аутомобила поступио намерно или да су радње у питању биле посебно усмерене на њихове синове. Предметна истрага коју су покренуле власти односила се на кривично дело из нехата. Подносиоци представке такође нису приписали инцидент пропусту државних органа да усвоје довољна законска правила и мере за регулисање саобраћаја моторних возила на јавним путевима како би се обезбедила безбедност учесника у саобраћају.

У таквим околностима, према судској пракси ЕСЉП, кривичноправни лек није нужно био потребан према члану 2, а грађански правни лек би био довољан (видети став 172 напред цитиране пресуде *Nicolae Virgiliu Tănase*).

Враћајући се садашњем предмету, ЕСЉП примећује да су тврдње подносилаца представке и наводи Владе у одговору били ограничени на кривичну

истрагу коју су покренули органи власти, а која није резултирала подизањем оптужнице против возача аутомобила. Без обзира на одсуство било каквих аргумената било које стране у поступку, ЕСЉП примећује да поред државног гоњења, домаће право предвиђа још један начин обештећења у односу на околности овог случаја, односно грађански поступак за накнаду штете, који је био на располагању подносиоцима представке према општим правилима грађанске накнаде штете против оних које су сматрали одговорнима за смрт својих синова (видети, *mutatis mutandis*, ст. 59 и 60 одлуке *Милић њрошив Србије*, од 21. маја 2019. године, представка број 62876/15, у вези адекватности грађанско-правног лека у погледу медицинског немара без обзира на исход кривичног поступка). Подносиоци представке нису објаснили зашто нису користили тај правни лек и да ли би он био делотворан. С тим у вези, ЕСЉП примећује налазе јавног тужиоца да су синови подносилаца представке сами одговорни за несрећу, међутим, констатује да су ти налази донети у контексту истраге коју су спровели органи гоњења у циљу подизања оптужнице против возача аутомобила пред кривичним судом. ЕСЉП додатно примећује да домаћи судови примењују различите критеријуме за утврђивање одговорности у кривичном и у грађанском поступку (упоредити са ставом 203 пресуде Великог већа *Шилих њрошив Словеније*, од 9. априла 2009. године, представка број 71463/01 и ставом 88 одлуке *Molga њрошив Пољске*, од 17. јануара 2017. године, представка број 78388/12). Посебно, кривична истрага је инхерентно ограничена на утврђивање индивидуалне кривичне одговорности потенцијалних починилаца. Подносиоци представке се нису позвали ни на једну одредбу домаћег права или било који пример домаће праксе да би показали да је грађански суд формално везан закључцима које органи гоњења донесу када одлуче да не покрену поступак пред кривичним судовима (видети став 82 пресуде *Анна Тодорова њрошив Бујарске*, од 24. маја 2011. године, представка број 23302/03). Поред тога, и што је још важније, они нису тврдили да би одлучивање о тужби за накнаду штете по правилима грађанског права у њиховом случају било засновано искључиво на налазима јавног тужиоца, који су, по њиховом мишљењу, били нарушени наводним недостацима у прикупљању кључних доказа. Најзад, није изнесен аргумент да захтев за накнаду штете не би био испитан на основу свих доказа, укључујући и исказе сведока које су подносиоци представке тражили да испита јавни тужилац и преглед мопеда од стране вештака машинске струке. У таквим околностима, Суд не може да спекулише о томе какав би био исход тужбе за накнаду штете да су се подносиоци представке обратили грађанском суду у исто време или након кривичне истраге.

ЕСЉП је закључио да нема разлога за сумњу да би грађанскоправни лек који је био доступан подносиоцима представке био делотворан и довољан за сврхе члана 2 Конвенције и стога је, у складу са чл. 35 § 1 и 35 § 4 ЕКЉП, одбацио представку на основу неисцрпљивања домаћих правних лекова.

**Задужбина Краља Петра I Карађорђевића у ројив Србије, 51211/16, 06.09.2022. (одлука Већа)**

Подносилац представке, Задужбина Краља Петра I Карађорђевића, је задужбина основана према српском закону, са седиштем у Тополи. Њен пуномоћник пред ЕСЉП био је Ђ. Нинковић, адвокат из Београда.

Чињенице

Подносилац представке је задужбина основана 1914. године тестаментом Петра I Карађорђевића, тадашњег краља Србије. Задужбина је радила до 1941. године, а поново је основана 1993. године.

Предмет се односи на одузимање имовине Задужбине – Пољопривредног добра Оплепац код Тополе, које се састоји углавном од пољопривредног земљишта и винограда.

По завршетку Другог светског рата, комунистичке власти су укинуле монархију у Југославији, која је постала федерална република.

С обзиром на то да је земљишнокњижна евиденција у Тополи уништена током Другог светског рата, правосудни органи су 1947. године покренули одговарајући поступак ради реконструкције те евиденције. На основу изјава сведока да је земљиште које је чинило Пољопривредно добро Оплепац конфисковано на основу Уредбе од 27. марта 1947. године о конфискацији целокупне имовине која је припадала краљевској породици Карађорђевић, 1947. године суд у Тополи на крају је у земљишним књигама евидентирао Пољопривредно добро Оплепац као некретнину у јавној својини.

Ресорно Министарство одлуком од 8. фебруара 1993. године поново је основало Задужбину.

Задужбина је 1994. године поднела грађанску тужбу против државе тражећи да буде проглашена власником земљишта које чини Пољопривредно добро Оплепац. Тврдила је да никада није постојао никакав домаћи правни основ за одузимање тог земљишта које је припадало самој Задужбини, а не било којем члану краљевске породице, чија је имовина заиста била конфискована Уредбом од 27. марта 1947. године.

После неколико враћања, пресудом од 25. септембра 2009. године, Општински суд у Тополи је на крају одлучио у корист Задужбине. Пресудио је да имовина о којој је реч није могла да буде конфискована на основу Уредбе од 27. марта 1947. године, јер није припадала краљевској породици Карађорђевић, већ Задужбини. Последишно, Задужбина је стога и даље била власник те имовине.

По жалби, пресудом од 15. јануара 2010. године, Апелациони суд у Крагујевцу преиначио је првостепену пресуду и одбио тужбени захтев. Сложио се са првостепеним судом да предметна имовина није могла да пређе у јавну својину на основу Уредбе од 27. марта 1947. године. Међутим, то није значило да је Задужбина задржала своје власништво, јер је наведена имовина прешла у јавну својину још раније, наиме *ex lege* ступањем на снагу Закона о аграрној реформи и колонизацији 28. августа 1945. године. У ставу 10 одлуке цитира се релевантни део пресуде.

Фондација је изјавила уставну жалбу, тврдећи да су јој повређени право на правично суђење и право на мирно уживање имовине због предугог трајања парничног поступка и погрешне примене права.

Уставни суд је одлуком број Уж-1754/2010 од 23. децембра 2015. године утврдио повреду права на суђење у разумном року и утврдио право на накнаду нематеријалне штете у износу од 1.500 евра; у преосталом делу је одбацио уставну жалбу, сматрајући да је Апелациони суд у Крагујевцу дао уставноправно прихватљиве разлоге за своју пресуду.

#### Релевантан правни оквир

- Закон о аграрној реформи и колонизацији, који је ступио на снагу 28. августа 1945. године

- Уредба о конфискацији све имовине краљевске породице Карађорђевић, од 27. марта 1947. године, примењујући коју је Влада Југославије, 2. августа 1947. године, донела наредбу према којој се Уредба не односи на Пољопривредно добро Оплепац, јер је оно имовина Задужбине и Влада Србије се упућује да у погледу те имовине поступа у складу са Законом о аграрној реформи и колонизацији

#### Притужбе

Позивајући се на члан 6 § 1, Задужбина се жалила да Апелациони суд није дао довољно разлога за своју пресуду од 15. јануара 2010. године и да је начин на који је протумачио и применио релевантно домаће право био арбитражан.

Позивајући се на члан 1 Протокола 1, Задужбина се жалила да је оспореном пресудом Апелационог суда лишена своје имовине.

Задужбина је, у својим запажањима од 9. децембра 2021. године, истакла нову притужбу на основу члана 6 § 1, у погледу предугог трајања поступка.

- *Из оцене ЕСЉП у вези притужбе о наводној повреди члана 6 § 1 због наводне неправичности поступка*



ЕСЉП наводи да је срж притужбе Задужбине да је Апелациони суд у Крагујевцу погрешно протумачио релевантно домаће право – Закон о аграрној реформи и колонизацији.

Међутим, на националним властима је, посебно на судовима, да тумаче и примене домаће право и ЕСЉП не може да доведе у питање налазе домаћих власти о наводним грешкама домаћег права, осим ако су арбитарни или очигледно неразумни.

ЕСЉП констатује да је Апелациони суд у Крагујевцу дао детаљне разлоге за свој став да је Пољопривредно добро Опленац експроприсано *ex lege* ступањем на снагу Закона о аграрној реформи и колонизацији 28. августа 1945. године. Узимајући у обзир супротне аргументе Задужбине, ЕСЉП сматра да, имајући у виду релевантне одредбе тог Закона и наредбу Владе Југославије од 2. августа 1947. године, тумачење Апелационог суда не може да буде сматрано арбитарним или очигледно неразумним.

Задужбина се није жалила и нема ничега што би указивало да је поступак иначе био неправичан. Конкретно, ништа не сугерише да Задужбина није имала корист од контрадикторног поступка, наиме да није била у могућности да изнесе аргументе и доказе које је сматрала релевантним за предмет, или да није имала могућност да делотворно оспори аргументе и доказе које је изнела држава. Све њене аргументе који су били релевантни за решење предмета домаћи судови су прописно саслушали и испитали и детаљно су изложени чињенични и правни разлози за оспорену пресуду.

Стога је ова притужба неприхватљива према члану 35 § 3(а) ЕКЉП као очигледно неоснована и мора да буде одбачена у складу са чланом 35 § 4 ЕКЉП.

■ *ЕСЉП о притужби о наводној њовреди члана 6 § 1 збој њредујој ѡрајања ѡосћуйка*

Претпостављајући да се ова притужба односи на укупну дужину поступка (то јест, укључујући период пред Уставним судом), ЕСЉП констатује да се тај поступак завршио 12. фебруара 2016. године (када је пуномоћник Задужбине обавештен о одлуци Уставног суда) и да је Задужбина поднела ову притужбу први пут у својим запажањима од 9. децембра 2021. године, односно више од шест месеци касније.

Следи да је ова притужба неприхватљива на основу члана 35 § 1 ЕКЉП због непоштовања рока од шест месеци и да стога мора да буде одбачена на основу члана 35 § 4 ЕКЉП.

■ *Из оцене ЕСЉП у вези пријужбе о наводној повреди члана 1 Протокола 1*

Став Задужбине је да експропријација имовине према Закону о аграрној реформи и колонизацији није могла да се догоди по сили закона, већ је захтевала доношење појединачних одлука, па да стога никада није постојао никакав домаћи правни основ за одузимање њене имовине за време комунистичког режима, већ је предметна имовина одузета пресудом Апелационог суда од 15. јануара 2010. године.

ЕСЉП на почетку примећује да се Задужбина није позвала на српско законодавство које предвиђа реституцију имовине коју су присвојиле бивше комунистичке власти.

Поред тога, ЕСЉП понавља релевантне принципе у вези своје темпоралне (временске) надлежности, утврђене у пресуди Великог већа *Блечић против Хрватске*, од 8. марта 2006. године, представка број 59532/00:

„77. ... vremensku nadležnost Suda treba odrediti u odnosu na činjenice koje čine navodno miješanje. Naknadni propusti pravnih sredstava kojima je cilj davanje zadovoljštine za to miješanje ne mogu to miješanje dovesti u okvir vremenske nadležnosti Suda.

78. Obično se očekuje da podnositelj zahtjeva, koji smatra da mu je država povrijedila njegova prava zajamčena Konvencijom, prvo iskoristi sredstva za zadovoljštinu koja su mu na raspolaganju na temelju domaćeg prava. Ako se pokaže da su domaća pravna sredstva neuspješna, a podnositelj zahtjeva naknadno podnese zahtjev Sudu, moguća povreda njegovih prava na temelju Konvencije neće biti uzrokovana odbijanjem da se ispravi miješanje, nego samim miješanjem, time da se podrazumijeva da ono može biti u obliku sudske presude.

79. Stoga u predmetima gdje je miješanje prethodilo ratifikaciji, a odbijanje ispravljanja se dogodilo nakon ratifikacije, zadržavanje datuma kasnijeg čina pri određivanju vremenske nadležnosti Suda dovelo bi do toga da Konvencija bude obvezujuća za tu državu u odnosu na činjenicu koja se dogodila prije nego što je Konvencija stupila na snagu u odnosu na tu državu. Međutim, to bi bilo suprotno općem pravilu o ne-retroaktivnosti međunarodnih ugovora (vidi stavke 45. i 70. ove presude).

80. Štoviše, pružanje pravne zaštite obično pretpostavlja utvrđenje da je miješanje bilo nezakonito na temelju prava koje je bilo na snazi kad se miješanje dogodilo (*tempus regit actum*). Stoga bi svaki pokušaj ispravljanja, na temelju Konvencije, miješanja koje je bilo završilo prije nego što je Konvencija stupila na snagu, nužno vodilo do njene retroaktivne primjene.

81. Zaključno, iako je istina da od datuma ratifikacije na ovamo svi akti i propusti države moraju biti u skladu s Konvencijom (vidi presudu u predmetu *Yağcı and Sargın v. Turkey*, od 8. lipnja 1995., Series A br. 319-A, str. 16, stavak 40.), Konvencija ne nameće nikakve konkretne obveze državama ugovornicama da daju zadovoljštinu za povrede ili štetu uzrokovanu prije toga datuma (vidi predmet *Kopecký v. Slovakia [GC]*, br. 44912/98, stavak 38., ECHR 2004-IX). Svaki drugi pristup potkopao bi i načelo ne-retroaktivnosti iz prava o međunarodnim ugovorima i temeljno razlikovanje između povrede i ispravljanja povrede koje je u podlozi zakona o odgovornosti države.

82. Stoga je, kako bi se utvrdila vremenska nadležnost Suda, bitno utvrditi, u svakom konkretnom predmetu, točno vrijeme navodnoga miješanja. Pri tome Sud mora voditi računa i o činjenicama kojima podnositelj zahtjeva prigovara i o opsegu prava iz Konvencije za koje se tvrdi da je bilo povrijeđeno.“

Укратко, временска надлежност ЕСЉП треба да буде одређена у односу на чињенице које чине наводно мешање, а каснији неуспех правних лекова усмерених на исправљање тог мешања не може да га доведе у временску надлежност ЕСЉП. Како би се одредила временска надлежност ЕСЉП, стога је битно да се утврди, у сваком конкретном случају, тачно време наводног мешања.

ЕСЉП је већ имао прилику да се бави питањем своје временске надлежности у случајевима сличним овом. У својој одлуци у предмету *Gottwald-Маркушић против Хрватске*, од 30. марта 2010. године, представка број 49049/06, прихватио је налаз апелационог суда да је имовина подносиољке представке национализована самим ступањем на снагу (*ex lege*) Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта из 1958. године, иако је подносиољка представке остала уписана у земљишним књигама као власник спорне имовине. ЕСЉП је закључио да стога, супротно ставу подносиољке представке, пресуда апелационог суда донета 16. децембра 2003. године, односно након што је Хрватска ратификовала ЕКЉП 5. новембра 1997. године, није довела до одузимања њезине имовине. Напротив, имовина о којој је реч била је национализована *ex lege* 1958. године, када је предметни Закон ступио на снагу.

Исто тако, с обзиром на своје налазе у вези са притужбом Задужбине на правичност, у овом предмету ЕСЉП сматра да пресуда Апелационог суда у Крагујевцу није довела до тога да је Задужбина лишена предметне имовине. Уместо тога, као што је тај суд утврдио, Пољопривредно добро Оплепац било је експроприсано *ex lege* 28. августа 1945. године, када је ступио на снагу Закон о аграрној реформи и колонизацији.

Пресуда Апелационог суда стога је само истакла већ постојеће лишење имовине до којег је дошло за време комунистичког режима, односно пре

него што је ЕКЉП ступила на снагу у односу на Србију 3. марта 2004. године (видети, *mutatis mutandis* и *a fortiori*, *Gottwald-Mаркушић*).

Следи да је ова притужба неспојива *ratione temporis* са одредбама ЕКЉП у смислу њеног члана 35 § 3 и мора да буде одбачена на основу члана 35 § 4.

Из напред наведених разлога, представка је проглашена неприхватљивом.

**Васић њрошив Србије, 42860/18, 18.10.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је Златан Васић, рођен 1979. године, из Бајине Баште. Његов пуномоћник пред ЕСЉП био је Н. Тадић, адвокат из Новог Сада.

Предмет се односи на управни и прекршајни поступак против подносиоца представке због одбијања да доведе кћерку на обавезну вакцинацију против заразних болести.

**Чињенице**

Санитарни инспектор је 20. јануара 2015. године донео решење којим се подносиоцу представке налаже да доведе своје малолетно дете ради обавезне вакцинације против заразних болести у складу са чланом 25 Закона о заштити становништва од заразних болести и распоредом обавезних вакцинација.

Подносилац представке се жалио против тог решења/налога, наводећи да пре његовог доношења није био саслушан, да му није дата информација о медицинским индикацијама вакцине и о њеној сигурности, као и да његово дете није тестирано на толеранцију њених компоненти. Такође је тврдио да, према различитим истраживањима, вакцине нису безбедне и да према домаћем и међународном праву он има право да одлучи да ли ће његово дете да буде вакцинисано или не.

Министарство здравља је одбило подносиочеву жалбу, утврђујући да су чињенице у предмету установљене увидом у медицински досије детета, у коме се наводи да су родитељи одбили да је вакцинишу у складу са важећим законом и распоредом вакцинације и да законска обавеза вакцинисања деце против одређених болести није могла да буде оспорена као таква. Са друге стране, постојала је прописана процедура за утврђивање привремених или трајних контраиндикација за одређене особе на одређене вакцине, коју, међутим, подносилац никада није покренуо.

У одлуци Министарства је наведено да подносилац представке у року од 30 дана може да поднесе тужбу Управном суду, што он није учинио.

Министарство здравља је 15. априла 2015. године захтевало од Прекршајног суда у Ужицу да против подносиоца представке покрене прекршајни поступак због непоступања по решењу санитарног инспектора.

Подносилац представке је позван да се 23. јула 2015. године појави пред Прекршајним судом у Ужицу, али он је обавестио суд да није у могућности да присуствује расправи и, уместо тога, поднео је своја писана запажања. Навео је да обавезна вакцинација деце није у складу са Уставом и међународним уговорима које је Србија ратификовала и изразио је мишљење да добијање предметне вакцине може да погорша прогресивну кратковидост његовог детета.

Суд је саслушао неколико сведока, укључујући санитарног инспектора који је донео решење и лекара из Санитарног одељења Министарства здравља, који је навео да нема доказа да би здравствено стање подносиоцевог детета могло да спречи обавезну вакцинацију, која је законска обавеза, неопходна за колективни имунитет против одређених болести.

Прекршајни суд у Ужицу је 28. септембра 2016. године огласио подносиоца представке одговорним за прекршај из члана 53 став 1 Закона о заштити становништва од заразних болести, јер није поступио по извршном решењу санитарног инспектора да доведе дете на обавезну вакцинацију. Изречена му је новчана казна од 10.000 динара (око 85 евра).

Подносилац представке је изјавио жалбу у којој је, између осталог, навео да је решење санитарног инспектора незаконито због тога што није саслушан пре његовог доношења. Такође је доставио пресуду Управног суда у Новом Саду донету 5. фебруара 2016. године, у сличном предмету, у којој је тај суд поништио решење санитарног инспектора због пропуста да саслуша особу у питању.

Прекршајни апелациони суд у Крагујевцу је 17. октобра 2016. године потврдио првостепену пресуду, утврђујући да је законита и заснована на релевантним неспорним доказима, као што су решење санитарног инспектора и сведочење два сведока. У погледу подносиоцевих аргумената у вези наводне незаконитости решења које је представљало основ за његову осуду, суд је констатовао да након што је управни акт постао правоснажан и извршан у његовом случају, није у његовој надлежности да оспори законитост таквог управног акта.

Уставни суд је 13. фебруара 2018. године донео решење о одбацивању подносиоцеве уставне жалбе (Уж-9698/2016).

### Притужбе

Позивајући се на чл. 6 (право на правично суђење), 13 (право на делотворан правни лек) и 14 (забрана дискриминације), подносилац представке

се жалио да су и управни и прекршајни поступак против њега била неправични и дискриминаторни – да га санитарни инспектор није саслушао пре усвајања оспореног управног решења/налога и да је његова осуда у прекршајном поступку била заснована на том наводно незаконитом решењу, да је била недовољно образложена и да му у датим околностима није пружен делотворан правни лек.

#### Релевантан законски оквир и пракса

- Закон о заштити становништва од заразних болести
- Закон о прекршајима
- Закон о општем управном поступку
- Закон о управним споровима
- Правилник о имунизацији и начину заштите лековима
- пресуда Управног суда (Одељење у Новом Саду) У. 2604/14 од 5. фебруара 2016. године, којом је поништено решење санитарног инспектора са налогом тужиоцу да доведе дете на обавезну вакцинацију, због тога што тужилац пре доношења тог решења није саслушан и Министарство здравља у својој одлуци на његову жалбу није пружило одговарајући одговор

#### Из оцене Суда

- Управни поступак

ЕСЉП је констатовао да се главна притужба подносиоца представке пред домаћим органима и пред ЕСЉП односи на чињеницу да није саслушан у управном поступку пре управног решења/налога санитарног инспектора.

Влада је навела да подносилац представке није исцрпео делотворне домаће правне лекове, јер никада није поднео управну тужбу / покренуо управни спор против решења Министарства здравља којим је одбијена његова жалба на решење санитарног инспектора, те да је управни спор био прави начин судске контроле у погледу законитости коначних аката које доносе органи управе.

ЕСЉП с тим у вези понавља да правило исцрпљивања домаћих правних лекова из члана 35 Конвенције обавезује оне који желе да поднесу представку против државе пред ЕСЉП да прво искористе правне лекове предвиђене националним правним системом. Последично, државе су ослобођене одговорности за своја дела пред међународним телом пре него што су имале прилику да исправе ствари на домаћем терену (видети став 65 пресуде Великог већа *Akdivar и друџи њројив Турске*, од 16. септембра 1996. године, представка број 21893/93 и став 70 пресуде Великог већа *Вучковић и друџи њројив Србије* (претходни приговор), од 25. марта 2014. године, представка број 17153/11 и 29 других). Обавеза исцрпљивања домаћих правних лекова

захтева од подносиоца представке да нормално користи правне лекове који су доступни и довољни у погледу његових или њених притужби према ЕКЉП. Постојање дотичних правних лекова мора да буде довољно извесно не само у теорији, већ и у пракси, у супротном ће им недостајати потребна доступност и делотворност (став 71 *Вучковић и друџи*).

ЕСЉП констатује да у овом случају, како је Влада исправно истакла, подносилац представке никада није покушао да оспори налог санитарног инспектора пред Управним судом, који је био једини орган надлежан да оцени законитост те одлуке (упоредити са ставом 50 одлуке *Величковић њројив Србије*, од 10. септембра 2013. године, представка број 36158/10). Постојање пресуде Управног суда у другом предмету, којом се поништава сличан управни налог, донете убрзо након што је налог у предмету подносиоца представке постао правоснажан, додатно потврђује делотворност тог правног лека.

ЕСЉП је закључио да сходно томе, у оној мери у којој се притужбе подносиоца представке односе на управни поступак, оне морају да буду одбачене на основу члана 35 §§ 1 и 4 ЕКЉП због неисцрпљивања домаћих правних лекова.

#### ■ Прекршајни поступак

ЕСЉП примећује да је суштина притужби подносиоца представке у вези са прекршајним поступком против њега да је домаћи суд погрешно оценио чињенице и погрешно применио релевантни домаћи закон, огласивши га одговорним за непоштовање управног налога који је по његовом мишљењу био незаконит. Он је такође тврдио да домаћи судови нису дали довољно разлога за своју одлуку.

ЕСЉП сматра да притужбе подносиоца представке треба да буду испитане само на основу члана 6 § 1 ЕКЉП. Он понавља да је, у складу са чланом 19 ЕКЉП, његова дужност да обезбеди поштовање обавеза које су преузеле стране уговорнице ЕКЉП. Његова функција није да се бави грешкама у чињеницама или праву које је наводно починио национални суд, осим ако и у мери у којој су они можда повредили права и слободе заштићене ЕКЉП (видети, између осталог, став 62 пресуде *Carmel Saliba њројив Малтје*, од 29. новембра 2016. године, представка број 24221/13). Стога, ЕСЉП у принципу неће интервенисати осим ако се одлуке које су донели домаћи судови не покажу произвољним или очигледно неразумним (*ibid*), и под условом да је поступак у целини био правичан, како се захтева чланом 6 § 1 (видети став 170 пресуде *Khamidov њројив Русије*, од 15. новембра 2007. године, представка број 72118/01 и став 24 пресуде *Анђелковић њројив Србије*, од 9. априла 2013. године, представка број 1401/08).

ЕСЉП констатује да су надлежни судови дали детаљне разлоге за оглашавање подносиоца представке одговорним. Посебно, позвали су се на

решење санитарног инспектора против њега, саслушана су два сведока и узета је у обзир писана одбрана подносиоца представке. Штавише, Прекршајни апелациони суд у Крагујевцу је објаснио да није у његовој надлежности да доводи у питање наводну незаконитост правоснажног и извршног управног решења, јер је преиспитивање законитости таквих аката у надлежности управних судова. Узимајући у обзир аргументе подносиоца представке о овом питању, као и његов пропуст да исцрпи релевантна домаћа правна средства у погледу наводне незаконитости управног налога, ЕСЉП сматра да закључци прекршајних судова не могу да буду сматрани арбитрарним или очигледно неразумним.

Штавише, ништа не указује на то да је прекршајни поступак против подносиоца представке иначе био неправичан: он је био у могућности да изнесе аргументе и доказе које је сматрао релевантним за случај и имао је прилику да ефикасно оспори аргументе и доказе Министарства здравља. Сви његови аргументи су прописно саслушани и испитани од стране домаћих судова и чињенични и правни разлози оспорене пресуде детаљно су наведени.

Следи да су притужбе које је подносилац представке изнео у вези са прекршајним поступком неприхватљиве према члану 35 § 3(а) као очигледно неосноване и да морају да буду одбачене у складу са чланом 35 § 4 ЕКЉП.

**Антонијевић Ђрођив Србије, 48137/21, 20.10.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је Душан Антонијевић, рођен 1988. године.

Подносиоца представке је оред ЕСЉП заступала С. Пекез, адвокат из Београда.

Влади Републике Србије достављене су притужбе подносиоца представке на основу члана 6 § 1 ЕКЉП и члана 1 Протокола 1 уз ЕКЉП, у вези неизвршења домаће одлуке донете против друштвеног/државног предузећа.

Влада је навела да домаћа одлука која се разматра није донета против друштвеног/државног, већ против приватног предузећа. Подносилац представке се сложио.

ЕСЉП примећује да се одговорност државе за извршење пресуде против приватног предузећа не протеже даље од укључивања државних органа у извршне поступке. Након што је суд закључио извршни поступак у складу са домаћим законом, одговорност државе је престала (видети одлуку *Shestakov Ђрођив Русије*, од 18. јуна 2002. године, представка број 48757/99). ЕСЉП је даље сматрао да, када је дужник подносиоца представке приватно лице, неизвршење пресуде због лошег имовинског стања дужника не може да



се припише држави осим ако и у мери у којој се то може приписати домаћим органима, на пример, због њихових грешака или кашњења у поступку извршења (видети одлуку *Omasta ģroġiv Словачке*, од 10. децембра 2002. године, представка број 40221/98).

У конкретном случају, Привредни суд у Београду је 5. маја 2015. године донео решење о покретању стечајног поступка против дужника. Подносилац представке и 136 других поверилаца пријавили су своја потраживања. Привредни суд је 20. октобра 2015. године донео закључак о утврђеним и оспореним потраживањима. У складу са домаћим законом, један од поверилаца је поднео план реорганизације дужника. Привредни суд је тај захтев одбацио и 16. маја 2016. године донео је решење о банкротству. Повериоци нису именовали своје заступнике до децембра 2017. године. Привредни суд/стечајни управник је затим пет пута огласио продају стечајног дужника (29. марта, 17. маја, 5. јула и 17. августа 2018. године и 4. априла 2019. године). Предузеће је продато последњег датума. Приход од продаје распоређен је између поверилаца у складу са домаћим законом. Подносилац представке је тако добио око 34% свог потраживања у фебруару 2020. године. У међувремену се жалио на дужину поступка ослањајући се на Закон о заштити права на суђење у разумном року. Домаћи судови су одбацили његову жалбу, утврдивши да није било грешака или кашњења који се могу приписати држави. Коначну одлуку с тим у вези Уставни суд је донео 3. фебруара 2021. године; достављена је подносиоцу 23. марта 2021. године (Уж-7628/2019).

Након што је испитао сав материјал пред собом, ЕСЉП није видео разлог да се не сложи са налазом домаћих судова.

С обзиром на наведено, ЕСЉП налази да су притужбе очигледно неосноване и да морају да буду одбачене у складу са чланом 35 §§ 3 и 4 ЕКЉП.

**Алексић ģroġив Србије, 40825/15, 08.11.2022. (одлука Већа)**

Подносилац представке је Љубиша Алексић, рођен 1958. године, из Новог Сада. Његов пуномоћник пред ЕСЉП био је А. Воргић, адвокат из Новог Сада.

Позивајући се на чл. 8 и 10 ЕКЉП, подносилац представке се жалио да је његов послодавац, Републички завод за статистику (РЗС), приступио његовим мејловима и читао их, кршећи његово право на приватност и његову слободу изражавања. Такође је навео да му домаћи судови нису пружили обештећење у вези са овим и да су само потврдили ове повреде.

Из оцене ЕСЉП

- *Релевантни принципи у вези исцрпености домаћих правних лекова*

У ст. 60-68. ЕСЉП је поновио релевантне принципе у вези исцрпености домаћих правних лекова.

- *У вези пријужбе на основу члана 8*

Чл. 157, 199 и 200. Закона о облигационим односима, заједно, предвиђају, између осталог, да свако ко је претрпео страх, физички или душевни бол због повреде угледа, личног интегритета, слободе или његових других „личних права“ има право да тражи судску забрану, тужи за финансијску компензацију и захтева друге облике одештећења који би могли да пруже одговарајућу нематеријалну сатисфакцију. Штавише, члан 172 став 1 Закона о облигационим односима предвиђа да је правно лице, укључујући и државу, одговорно за сваку штету коју неко од „њених органа“ проузрокује „трећем лицу“. Као што је Суд већ приметио у ст. 43 и 44 и 51 и 52 пресуде *Лакајшош и друџи њрошив Србије*, од 7. јануара 2014. године, представка број 3363/08, домаћи грађански судови су применили те одредбе у корист тужилаца у великом броју веома различитих контекста (видети, такође, референцу у ставу 42 одлуке *Јаковљевић њрошив Србије*, од 13. октобра 2020. године, представка број 5158/12).

Поред тога, члан 18 Устава предвиђа „непосредну примену“ људских права зајемчених ратификованим међународним уговорима и прописује да се одредбе које се односе на људска права тумаче у складу са, између осталог, „праксом међународних институција“ које надзиру њихово спровођење. У том смислу постоји и домаћа судска пракса, посебно пресуде грађанских судова, којима се признају наводне повреде члана 8 у контексту „приватног живота“, укључујући, али не ограничавајући се на незаконито фотографисање и досуђивање накнаде тужиоцима где је то прикладно (видети *Лакајшош и друџи*, ст. 51 и 52 и *Јаковљевић*, став 43; видети такође, у том смислу, став 47 одлуке, тј. домаћу судску праксу коју је Влада обезбедила у вези са одузимањем личних белешки, писاما и фотографија у контексту радног односа).

У ставу 57 одлуке *Косић њрошив Србије*, од 17. септембра 2013. године, представка број 40410/07, ЕСЉП је, на пример, размотрио притужбу на основу члана 8 да су војни званичници и војни истражни органи ширили увредљиве и нетачне информације о личном и породичном животу покојног сина подносиоца представке и одбацио ју је као неприхватљиву на основу неисцрпљивања домаћих правних лекова, односно оних предвиђених Законом о облигационим односима.

Подносилац представке није објаснио зашто такав правни лек не би био адекватан и делотворан у конкретним околностима овог случаја, нити је показао да су постојале посебне околности које га ослобађају од овог захтева. У овом контексту се, наравно, подразумева да према српском закону

и супротно тврдњама подносиоца представке, кривична осуда није формални предуслов за добијање накнаде штете у грађанској парници у вези са истим догађајима (видети ст. 42 и 19, тим редом, пресуде *Ђекић и друџи њројив Србије*, од 29. априла 2014. године, представка број 32277/07 и став 40 пресуде *Тешић њројив Србије*, од 11. фебруара 2014. године, представке бр. 4678/07 и 50591/12).

ЕСЉП је такође приметио да се поступак који је господин А покренуо против самог подносиоца представке не може сматрати способним да директно исправи наводну повреду приватности подносиоца представке, а самим тим као још један пут потенцијалног обештећења. Разлог за то је што РЗС, као послодавац подносиоца представке, није чак ни био странка у том поступку, да се он односио на част и углед господина А, а не на приватност подносиоца представке и да домаћи судови стога нису могли да пруже подносиоцу представке било какву заштиту у овом контексту.

Коначно, тужба коју је подносилац представке поднео против господина А лично, односила се на повреду његове сопствене части и угледа током и након његове расправе са господином А у лето 2009. године, инцидента који је био одвојен од наредних догађаја који су укључивали приступ и читање имејлова подносиоца представке од стране РЗС.

Имајући у виду горе наведено, ЕСЉП је мишљења да је подносилац представке требало да покрене парнични поступак против РЗС на основу Закона о облигационим односима (видети, *mutatis mutandis*, став 142 пресуде *Хајнал њројив Србије*, од 19. јуна 2012. године, представка број 36937/06, ст. 142, 19. јун 2012; *Лакајшош и друџи*, став 114; *Косџић*, став 60; и *Јаковљевић*, ст. 45 и 46), како је Влада навела у својим запажањима и посебно истакнуто у решењу Уставног суда Уж-7803/2012 од 5. фебруара 2015. године.

С обзиром на то да подносилац представке то није учинио, његова притужба на основу члана 8 је одбачена на основу члана 35 §§ 1 и 4 ЕКЉП због неисцрпљивања домаћих правних лекова.

- У вези њриџужбе на основу члана 10

ЕСЉП је приметио да је подносилац представке 8. октобра 2012. године поднео уставну жалбу Уставном суду на пресуде првостепеног и апелационог суда од 13. маја 2011. године и од 23. августа 2012. године, као и на непоступање јавног тужилаштва у одговору на његову кривичну пријаву од 30. октобра 2010. године. Уставна жалба је након тога, у току 2013 године, два пута допуњена додатним писаним поднесцима.

У самој жалби подносилац представке се позива на предметни инцидент, као и на каснији грађански и кривични поступак. Чинећи то, он је навео да

је претрпео повреду: (а) права на приватност његове преписке; (б) права на заштиту његових личних података; (в) права на правично суђење; и (г) права на једнаку заштиту његових права од стране домаћих судова.

У овим околностима, ЕСЉП примећује да подносилац представке у својој уставној жалби није изнео притужбу која се односи на његову слободу изражавања, ни изричито ни суштински и да је разумљиво да Уставни суд то питање није испитао по сопственој иницијативи. ЕСЉП је овде упутио на одредбу члана 85.1 Закона о Уставном суду, о садржају уставне жалбе, ставове Уставног суда од 30. октобра 2008. године и 2. априла 2009. године о томе да је Уставни суд „везан“ захтевом уставне жалбе и на *Вучковић и друџи*, став 82). На крају, подносилац представке, није доставио ЕСЉП копије два додатна поднеска поднета Уставном суду након уставне жалбе, чиме је пропустио да поткрепи да је икада поднео притужбу која се односи на његову слободу изражавања у поступку пред Уставним судом.

Следи да нема доказа да је подносилац представке у поступку пред Уставним судом изнео своју притужбу на основу члана 10.

ЕСЉП стога налази да је и овај део представке неприхватљив због исцрпљивања домаћих правних лекова и да се као такав мора одбацити у складу са чланом 35 §§ 1 и 4 ЕКЉП.

На основу наведеног, ЕСЉП је прогласио представку неприхватљивом.

**Майовић *и*рошив Србије, 19933/17, 08.11.2022. (одлука Већа)**

Подносиоци представке, Драган Матовић и Драгиша Матовић, су српски држављани, рођени 1967. и 1958. године. Њихов пуномоћник пред ЕСЉП је био Г. Аврамовић, адвокат из Чачка.

Они су власници породичне куће у селу Кулиновци, близу Чачка, чија изградња је започета 1975. и завршена 1980. године.

Предмет се односи неуспех подносилаца представке да пред домаћим судовима остваре право на накнаду штете изазване клизиштем из 2006. године. Основни суд у Чачку је пресудом из јуна 2014. године одбио њихов захтев да им град Чачак надокнади штету, а Апелациони суд у Крагујевцу је пресудом из новембра 2014. године одбио њихову жалбу.

Уставни суд је решењем Уж-1115/2015 од 6. октобра 2016. године одбацио уставну жалбу подносилаца изјављену против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу. Између осталог, Уставни суд је утврдио да је Апелациони суд у Крагујевцу дао довољне и образложене разлоге за своју одлуку којом је потврдио првостепену пресуду и да то образложење није произвољно, па

да се стога изнети наводи не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди права на правично суђење ...

У *стп.* 30-36. одлуке ЕСЉП наведен је релевантан правни оквир:

- Закон о коришћењу средстава за санацију и заштиту од елементарних непогода,

- Закон о локалној самоуправи и

- Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

■ *Притужба на основу члана 1 Протокола 1*

Подносиоци представке су се жалили да ни централне ни локалне власти нису предузеле никакве мере да спрече настанак штете на њиховој имовини, иако су пре 2006. године знале да је то подручје било подложно клизиштима. Штавише, када је штета настала, власти су обезбедиле средства и изградиле нове куће за један број породица погођених клизиштима 2006. године, али не и за подносиоце представке.

ЕСЉП сматра да није потребно да се бави приговором Владе о неисцрпљивању домаћих правних лекова, или да испита да ли је чињеница да је кућа подносилаца представке изграђена без грађевинске дозволе релевантна за прихватљивост ове притужбе, јер сматра да је притужба у сваком случају неприхватљива из следећих разлога:

• ЕСЉП је већ имао прилику да се изјасни о обавезама државе на основу члана 1 Протокола 1 у погледу природних катастрофа, укључујући обилне падавине које доводе до клизишта (видети ст. 171-185. пресуде *Budayeva и други против Русије*, од 20. марта 2008. године, представка број 15339/02 и 4 друге; одлуку *Hadzhiyska против Бујарске*, од 15. маја 2012. године, представка број 20701/09; и одлуку *Vladimirov против Бујарске*, од 25. септембра 2018. године, представка број 58043/10).

• Што се тиче аргумента подносилаца представке да власти нису предузеле никакве мере да спрече настанак штете на њиховој имовини изазване клизиштима из 2006. године, ЕСЉП понавља да члан 1 Протокола 1 не иде толико далеко да од држава уговорница захтева да предузму превентивне мере за заштиту приватне имовине у свим ситуацијама и свим подручјима подложним природним катастрофама. С обзиром на оперативне изборе који морају да буду донети у погледу приоритета и ресурса, све обавезе које произлазе из ове одредбе морају да буду тумачене на начин који не намеће немогућ или несразмеран терет властима (видети *Hadzhiyska*, став 16 и *Vladimirov*, став 41).

• У овом случају, подносиоци представке нису пружили ЕСЉП довољно информација или доказа који показују да су поступци или пропусти власти

проузроковали или допринели штети коју је претрпела њихова кућа (видети, *mutatis mutandis*, *Hadzhiyska*, став 16 и *Vladimirov*, став 41).

- Штавише, ЕСЉП примећује да су се, када су се бавиле питањем штете на имовини настале услед клизишта, српске власти 2006. године одлучиле за врсту хитне помоћи где је погођено становништво пресељено и добило нове куће. Међутим, ова помоћ је дата само онима чије су куће уништене (учињене непоправљивим и неупотребљивим за становање), што је мера која се огледа у релевантном законодавству на снази у то време.

- Имајући у виду обим изложености клизиштима у Србији, не може да се каже да су избором ове хитне мере за ублажавање штете на имовини српске власти изашле изван широког поља слободне процене које државе уживају у заштити приватног власништва од природних опасности (за обим ове маргине видети *Budayeva и други*, став 175).

- Стога, у мери у којој се ова притужба односи на позитивне обавезе државе на основу члана 1 Протокола 1 у вези са природним катастрофама, она је неприхватљива према члану 35 § 3.а) ЕКЉП као очигледно неоснована и одбацује се у складу са чланом 35 § 4.

- Подносиоци представке су се такође жалили да нису добили никакву накнаду за штету на својој имовини, док други јесу. Изгледа да подносиоци представке стога тврде да су имали право на накнаду штете према домаћем закону и да је њихов захтев за добијање те накнаде – коју су тражили у парничном поступку – требало да буде одобрен. Чини се да су њихова очекивања да добију такву накнаду заснована на чињеници да је њихова кућа у извештају Комисије за процену штете настале клизиштима наведена као имовина оштећена клизиштима 2006. године и чињеници да је општина Чачак добила средства од централне владе и изградила нове куће за седам других становника села Кулиновци чије су куће оштећене од клизишта.

- Релевантни принципи о томе када се захтев може сматрати „имовином“ која ужива заштиту према члану 1 Протокола 1 сажети су у ст. 142, 143 и 149 пресуде Великог већа *Радомиља и други против Хрватске*, од 20. марта 2018. године, представке бр. 37685/10 и 22768/12. Захтев се може сматрати таквим када има довољан основ у националном закону или, другим речима, када је довољно утврђен да је извршив (*ibid*, став 142). У недостатку таквог захтева, подносилац представке не може да тврди да има „леgitимно очекивање“ да ће бити остварено, односно да ће добити ефективно уживање имовинског права (видети ст. 48 и 49 пресуде Великог већа *Кореску против Словачке*, од 28. септембра 2004. године, представка број 44912/98).

- Штавише, будући да је на првом месту на домаћим властима, посебно на судовима, да тумаче и примењују домаће право, ЕСЉП неће довести у питање

начин на који су домаћи судови то учинили осим ако је њихово тумачење и примена домаћег закона произвољно или очигледно неразумно (видети *Rago-mиља и груји*, став 149). Исто тако, није задатак ЕСЉП да замени сопственом проценом чињеница процену домаћих судова, јер је, по општем правилу, на тим судовима да процене доказе пред собом. Иако ЕСЉП није везан закључцима домаћих судова, у нормалним околностима он захтева убедљиве елементе који би га навели да одступи од чињеничног налаза до кога су ти судови дошли (*ibid*, став 150). Из ових разлога се, у принципу, не може рећи да подносилац представке има довољно утврђено потраживање које представља „имовину“ у смислу члана 1 Протокола 1 када постоји спор у погледу исправног тумачења и примене домаћег закона и где питање да ли је он испунио законске услове треба да буде утврђено у судском поступку (*ibid*, став 149).

- ЕСЉП примећује да су у предметном парничном поступку домаћи судови утврдили, на основу изведених доказа, да обим штете коју су кући подносилаца представке причинила клизишта 2006. године није у релевантно време био такав да се кућа учини непоправљивом и неупотребљивом за становање.

- ЕСЉП констатује да не постоје убедљиви елементи који би га навели да противречи чињеничним налазима до којих су дошли домаћи судови, или да сматра да је начин на који су применили релевантно домаће право, предвиђајући финансијску помоћ само ако је уништење последица природне катастрофе, био произвољан или очигледно неразуман.

- С обзиром на то да кућа подносилаца представке није била „уништена“ у смислу релевантног законодавства, клизиштима из 2006. године, они нису имали право на било какву накнаду за штету нанесену кући. Другим речима, њихов захтев за накнаду штете није имао довољан основ у домаћем праву. Сходно томе, иако очекивања подносилаца представке да ће њихов захтев бити усвојен нису била без икаквог основа, она нису представљала „легитимна очекивања“ у смислу судске праксе ЕСЉП. Не може се рећи да постоји легитимно очекивање када постоји спор у вези са правилним тумачењем и применом домаћег закона, а домаћи судови су касније одбили поднеске подносиоца (видети *Кореску*, ст. 50 и 52).

На основу наведеног, ЕСЉП је закључио да је притужба подносилаца представке на основу члана 1 Протокола 1 неприхватљива, јер је неспојива *ratione materiae* са одредбама ЕКЉП или протокола уз њу у смислу члана 35 § 3.а) и да мора да буде одбачена у складу са чланом 35 § 4.

#### ■ Пришужба на основу члана 13

ЕСЉП примећује да члан 13 не садржи општу гаранцију правне заштите; он се односи искључиво на оне случајеве у којима подносилац представке

тврди, на аргументованим основама, да је повређено једно од његових права или слобода из ЕКЉП (видети, на пример, одлуку *Гавела и ројив Хрвајске*, од 11. јула 2006. године, представка број 33244/02).

С тим у вези, ЕСЉП се позива на своје налазе према којима је један део притужбе подносилаца представке на основу члана 1 Протокола 1 неприхватљив као очигледно неоснован, а преостали део не спада у његову надлежност *ratione materiae*.

Будући да је тако и имајући у виду своју судску праксу по том питању (видети *Гавела* и став 52 пресуде *Boyle and Rice и ројив Уједињеној Краљев- стива*, од 27. априла 1988. године, представке бр. 9659/82 и 9658/82), ЕСЉП сматра да је притужба подносилаца представке у вези са чланом 13 такође неприхватљива према члану 35 § 3.а) као очигледно неоснована и неспојива *ratione materiae* са одредбама ЕКЉП, те да мора да буде одбачена у складу са чланом 35 § 4.

\*\*\*

На основу свега изнетог, ЕСЉП је прогласио представку неприхватаљивом.

**Маџазин и ројив Србије, 4122/15, 10.11.2022. (одлука Одбора)**

Подносилац представке је Обрад Магазин, рођен 1953. године.

Влади Републике Србије достављена је притужба подносиоца представке на основу члана 6 § 1 ЕКЉП, у вези неизвршења правоснажне домаће одлуке у његову корист против физичких лица.

Влада је уложила претходни приговор и позвала ЕСЉП да, у складу са чланом 35 §§ 3 и 4 ЕКЉП, прогласи представку недопуштеном због тога што је подносилац представке изгубио статус жртве.

ЕСЉП је констатовао да статус подносиоца представке као „жртве“ зависи од чињенице да ли су домаћи органи признали, изричито или у суштини, наводну повреду ЕКЉП и, ако је потребно, обезбедили одговарајуће обештећење у вези са тим. Тек када су ови услови испуњени, супсидијарна природа заштитног механизма ЕКЉП спречава испитивање представке (видети став 71 пресуде Великог већа *Cocchiarella и ројив Италије*, од 29. марта 2006. године, представка број 64886/01 и одлуку *Cataldo и ројив Италије*, од 3. јуна 2004. године, представка број 45656/99). ЕСЉП је даље приметно да фактори као што су понашање подносиоца представке и оно што је у питању за њега у спору, заједно са другим релевантним аспектима, могу у различитим степенима утицати на досуђивање у погледу нематеријалне



штете (видети став 26 пресуде *Apicella иројив Италије*, од 10. новембра 2004. године, представка број 64890/01) и изузетно, могу да уопште не доведу до досуђивања (видети став 204 пресуде Великог већа *Scordino иројив Италије (1)*, од 29. марта 2006. године, представка број 36813/97). Домаћи судови тада морају да оправдају своју одлуку наводећи довољне разлоге (видети *ibid*, и ст. 90-92. пресуде *Šeđú иројив Словачке*, од 19. децембра 2006. године, представка број 72237/01).

У конкретном случају, ЕСЉП примећује да је 21. маја 2014. године Уставни суд у добро образложеној одлуци утврдио да је подносиоцу представке повређено право на суђење у разумном року и наложио надлежном суду да предузме све мере како би се извршни поступак окончао у најкраћем року, а одбио је захтев подносиоца представке за накнаду нематеријалне штете због његове неактивности током извршног поступка (Уж-4088/2011).

ЕСЉП даље примећује да се пасивност подносиоца представке наставила и након доношења одлуке Уставног суда и да је коначно довела до окончања извршног поступка. Наиме, 5. јула 2016. године, првостепени суд у Београду је обуставио предметни извршни поступак, јер подносилац представке није обавестио суд, у законском року и како то налаже Закон о извршењу из 2015. године, да ли жели да настави извршни поступак пред судом или преко извршитеља. Подносилац представке никада није оспорио ту одлуку и она је постала правоснажна 25. децембра 2017. године.

С обзиром на наведено, ЕСЉП је мишљења да подносилац представке више не може да тврди да је „жртва“ у смислу члана 34 ЕКЉП и, сходно томе, представка је несагласна *ratione personae* са одредбама ЕКЉП у смислу члана 35 § 3.а) ЕКЉП и одбачена је у складу са чланом 35 § 4.

Припремила  
Верица Јаковљевић,  
саветник Уставног суда



### **III ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР**



Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Адвокатура</b>		
- Адвокатска комора Ниша није овлашћена да својим Статутом уређује дисциплинску одговорност адвоката и адвокатских приправника, јер се она уређују Законом и Статутом Адвокатске коморе Србије	IУо-24/2020	336
- прописивање да се избор за председника Адвокатске коморе Србије спроводи само једанпут, на првој изборној скупштини након ступања на снагу Статута, након чега се спроводи само изборни поступак за потпредседника ове коморе, који аутоматски након истека свог мандата постаје председник Адвокатске коморе	IУо-194/2020	373
<b>Аеродроми</b>		
- задржавање странаца у транзитним зонама међународних аеродрома	Уж-3651/2015	1086
<b>Азил</b>		
- поступак за улазак странца у Републику Србију, њихово задржавање у транзитним зонама међународних аеродрома и по захтеву за азил	Уж-3651/2015	1086
<b>Акти републичких органа и организација</b>		
- Правилник о изменама и допунама Правилника о платама професионалних припадника Војске Србије	IУо-99/2020	217
- Правни ставови Врховног касационог суда	IУо-150/2021	224
<b>Вакцинација</b>		
- вакцинација деце као услов за остваривање права на родитељски додаток	IУз-229/2018	84
<b>Ванпарнични поступак</b>		
- поступак рехабилитације као ванпарнични поступак	Уж-6383/2020	532
- ванпарнични поступак ради издавања налога за повратак детета под јурисдикцију друге државе	Уж-6463/2017	541
<b>Воде</b>		
- прописивања санкција за бесправно коришћење водног земљишта у јавној својини	IУо-72/2020	199

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Војска</b> - Правилником о платама професионалних припадника Војске Србије утврђени и коефицијенти који су правни основ за остваривање права на накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора	IУо-99/2020	217
<b>Враћање земљишта</b> - непоступање надлежне општинске Комисије за враћање земљишта у предмету у коме се одлучује о захтеву за враћање земљишта	Уж-199/2018	1009
- општинска Комисија за враћање земљишта је превасходно одговорна за дуго трајање предметног поступка	Уж-199/2018	1009
<b>Грађевинска инспекција</b> - управни поступак по захтеву за предузимање мера из надлежности грађевинске инспекције	Уж-5325/2018	984
<b>Дом</b> - појам дома према пракси Европског суда за људска права у светлу члана 8. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у вези са правом на поштовање породичног живота; мешање у право на поштовање дома и да ли то мешање представља повреду права на поштовање дома	Уж-8206/2017	419
- није повређено право на дом из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода	Уж-12177/2020	519
<b>Допуштеност уставне жалбе</b> - допуштеност уставне жалбе <i>ratione personae</i> , коју су изјавили сродници лица која су лишена живота са аспекта права на живот, када није спроведена делотворна истрага у вези са смрћу тих лица; допуштеност уставне жалбе <i>ratione temporis</i> , када је до смрти дошло пре ступања на снагу важећег Устава, а предистражни поступак се спроводио након ступања Устава на снагу	Уж-5947/2018	783

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- само формално позивање на повреду или ускраћивање појединих Уставом зајемчених права и слобода, без навођења уставноправних разлога на којима се те тврдње заснивају, не чини уставну жалбу допуштеном	Уж-2062/2019	801
	Уж-3/2019	809
	Уж-10320/2019	909
- уставна норма која се у уставној жалби истиче као повређена не може се довести у везу са оспореним актом	Уж-3809/2017	839
- допуштеност уставне жалбе <i>ratione temporis</i> због повреде права која је трајног карактера; допуштеност уставне жалбе <i>ratione personae</i> у погледу процесне легитимације лица које је поднело иницијативу за покретање поступка инспекцијског надзора у оспореном поступку	Уж-5325/2018	984
- заштиту права на суђење у разумном року у поступцима који су у току пружа надлежни редовни суд, а не Уставни суд, па је недопуштена уставна жалба којом се то тражи у поступку по уставној жалби	Уж-4837/2018	1061
- недопуштена је уставна жалба којом се оспорава пресуда укинута у поступку по правном леку, која више не егзистира у правном поретку и не може бити предмет оспоравања у поступку по уставној жалби	Уж-4837/2018	1061
<b>Европски суд за људска права</b>		
- пракса Европског суда за људска права, као и институција Савета Европе	ГУз-25/2018	21
	(одлука)	
	ГУз-253/2018	38
	(одлука)	
	ГУз-79/2018	47
	ГУз-229/2018	84
	ГУз-69/2019	114
	ГУз-67/2020	158

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уо-150/2021	224
	Уж-3456/2016	407
	Уж-8206/2017	419
	Уж-8415/2018	431
	Уж-11484/2018	437
	Уж-3727/2018	441
	Уж-11627/2018	447
	Уж-11975/2017	455
	Уж-7928/2019	475
	Уж-338/2017	482
	Уж-11420/2017	489
	Уж-9225/2017	506
	Уж-5762/2019	511
	Уж-12177/2020	519
	Уж-6383/2020	532
	Уж-6463/2017	541
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575
	Уж-15000/2021	589
	Уж-9940/2018	600
	Уж-15763/2021	615
	Уж-11922/2018	650
	Уж-14570/2018	656
	Уж-7186/2018	666
	Уж-10308/2019	676
	Уж-9344/2020	683
	Уж-7526/2015	717
	Уж-7951/2015	731



Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-5947/2018	783
	Уж-3809/2017	839
	Уж-4941/2018	848
	Уж-4109/2018	854
	Уж-6329/2018	867
	Уж-13593/2019	874
	Уж-3902/2018	889
	Уж-3471/2019	899
	Уж-10320/2019	909
	Уж-17471/2021	937
	Уж-11300/2017	969
	Уж-5325/2018	984
	Уж-965/2018	995
	Уж-199/2018	1009
	Уж-424/2018	1016
	Уж-7200/2018	1042
	Уж-4837/2018	1061
	Уж-11707/2019	1078
	Уж-3651/2015	1086
	Уж-14018/2018	1118
	Уж-2547/2019	1125
	Уж-5074/2019	1140
	Уж-6662/2019	1150
	Уж-7840/2019	1161
<b>Екологија, животна средина</b> - обвезници накнаде за заштиту и унапређивање животне средине, разврставање правних лица и предузетника према степену њиховог негативног утицаја на животну средину	ИУо-109/2020	203

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Експропријација</b>		
- разлози за ништавост решења о експропријацији, односно административном преносу; обавеза достављања акта о експропријацији власнику непокретности	Уж-7200/2018	1042
<b>Жалба, жалбени поступак</b>		
- могућност испитивања првостепене пресуде у жалбеном поступку у делу који није побијан жалбом	Уж-11484/2018	437
<b>Живот</b>		
- остваривање права на живот и неповредивост физичког и психичког интегритета у предистражном поступку	Уж-5947/2018	783
- процесноправног аспекта права на живот у односу на радње Тужилаштва за ратне злочине	Уж-5947/2018	783
<b>Задржавање</b>		
- разлози са одређивање мере задржавања у трајању до 48 часова	Уж-3/2019	809
<b>Закони</b>		
- Закон о прекршајима	ГУз-25/2018 (одлука)	21
	ГУз-25/2018 (решење)	26
- Закон о социјалној заштити	ГУз-332/2015 (одлука)	27
	ГУз-332/2015 (решење)	37
- Закон о општем управном поступку	ГУз-253/2018 (одлука)	38
	ГУз-253/2018 (решење)	46
- Закон о враћању одузете имовине и обештећењу	ГУз-79/2018	47

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- Закон о финансијској подршци породици са децом	IУз-299/2018	61
	(решење о покретању поступка)	
- Закон о враћању одузете имовине и обештећењу	IУз-1/2017	74
- Закон о финансијској подршци породици са децом	IУз-229/2018	84
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи	IУз-69/2019	114
- Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката	IУз-11/2020	120
	(решење о покретању поступка)	
	IУз-11/2020	142
	(одлука)	
- Закон о накнадама за коришћење јавних добара	IУо-183/2019	125
		301
- Закон о изменама и допунама Закона о Војсци Србије	IУо-99/2020	141
- Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката	IУз-11/2020	120
	(решење о покретању поступка)	
	IУз-11/2020	142
	(одлука)	
- Закон о враћању одузете имовине и обештећењу	IУз-192/2019	147
- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености	IУз-67/2020	158
- Закон о озакоњењу објеката и Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката	IУз-288/2018	173
- Закон о финансијској подршци породици са децом	IУз-299/2018	183
	(одлука)	

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	ГУз-299/2018 (решење)	195
<b>Запошљавање и осигурање за случај незапослености</b>		
- услови за остваривање права на новчану накнаду за случај незапослености, критеријум за остваривање права на накнаду за случај незапослености, право на отпремнину у случају престанка радног односа категорије вишка запослених по посебној одлуци Владе, минимална висина отпремнине и др.	ГУз-67/2020	158
<b>Застајање са поступком</b>		
- одбацивање захтева за застајање са поступком, јер нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање о захтеву	ГУз-69/2019	114
<b>Застарелост</b>		
- рок застарелости захтева за накнаду штете када је штета проузрокована кривичним делом (члан 377. ЗОО) за чије гоњење је предвиђен дужи рок застарелости од рокова прописаних одредбама члана 376. ЗОО и према коме се може истицати тај захтев; да ли се привилеговани рок застарелости за накнаду штете може применити када није вођен кривични поступак против штетника	Уж-7928/2019	475
- питање застарелости потраживања капитализиране ренте због трајно повећаних потреба за лечењем	Уж-11420/2017	489
<b>Заштита података о личности</b>		
- неовлашћено објављивање личних података за сврху за коју нису намењени; тест за утврђивање допуштености ограничења права на поштовање приватног и породичног живота и његовог сегмента – права на заштиту података о личности	Уж-10320/2019	909
<b>Здравствене установе</b>		

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- није у сагласности са законом прописивање обавезе накнаде штете због неиспуњења уговорних обавеза у вези са специјализацијом и да се под штетом сматрају трошкови специјализације и накнаде нето зараде; обавеза запосленог да по завршетку специјализације проведе на раду у установи двоструко време од времена проведеног на специјализацији</p>	<p>IУо-115/2019</p>	<p>321</p>
<p>- није у сагласности са законом прописивање да кандидат који је обавио преко 50% специјалистичког стажа на специјализацији чије је трошкове сам сносио, има предност за доделу специјализације</p>	<p>IУо-55/2022</p>	<p>329</p>
<b>Злостављање</b>		
<p>- у конкретном предмету постоје специфичне правне и чињеничне околности које се односе на повреду права детета, зајемчених чланом 64. став 3. Устава, и то посебно у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања</p>	<p>Уж-17471/2021</p>	<p>937</p>
<p>- обавеза надлежних државних органа била је да, приликом истраге предметног напада који се може окарактерисати као злостављање у смислу члана 25. Устава, предузму све разумне мере како би био откривен и разјашњен мотив напада</p>	<p>Уж-7951/2015</p>	<p>731</p>
<b>Избеглице</b>		
<p>- нема основа за поступање по захтеву којим се тражи да се, сагласно члану 87. Закона о Уставном суду, утврди да су незаконито лишени слободе сви странци, међу којима и велики број избеглица, јер се они не налазе у истој правној ситуацији као подносиатеља уставне жалбе</p>	<p>Уж-3651/2015</p>	<p>1086</p>
<b>Извршни поступак</b>		

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- постојање доказа о преласку обавезе из извршне исправе на извршног дужника; пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоце уставне жалбе у извршном поступку против дужника који је у време настанка потраживања имао друштвени капитал	Уж-3456/2016	407
- разлози за обуставу извршења; извршење на непокретности која не гласи на име извршног дужника	Уж-5762/2019	511
- извршење на основу менице као веростојне исправе	Уж-4881/2020	527
- неспровођење извршења налога за хитан повратак детета под јурисдикцију друге државе, као разлог за повреду права родитеља из члана 65. Устава; меродавно право за доношење оспорених аката о обустави извршног поступка	Уж-6463/2017	541
- извршавање одлука у вези са породичним односима које гласе на предају детета и одржавање личних односа са дететом; улога органа старатељства у овој врсти извршног поступка	Уж-15000/2021	589
- последице брисања привредног друштва из регистра по принудној ликвидацији, које се примењују и у извршном поступку	Уж-10308/2019	676
<b>Издвојена мишљења (на одлуку/решење)</b>		
- несагласна издвојена мишљења поводом Решења УЗ-229/2018	УЗ-229/2018	84
- несагласно издвојено мишљење поводом Одлуке Уж-6463/2017	Уж-6463/2017	541
- несагласно издвојено мишљење поводом Одлуке Уж-15763/2021	Уж-15763/2021	615
- сагласно издвојено мишљење поводом Одлуке Уж-7186/2018	Уж-7186/2018	666
- несагласна издвојена мишљења поводом Решења Уж-5780/2021	Уж-5780/2021	696
- несагласно издвојено мишљење поводом Решења Уж-8846/2018	Уж-8846/2018	708
- несагласна издвојена мишљења поводом Одлуке Уж-7951/2015	Уж-7951/2015	731
- несагласно издвојено мишљење поводом Решења Уж-12610/2020	Уж-12610/2020	1188

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Истрага</b>		
- делотворна истрага по кривичној пријави због насилничког понашања, са могућим дискриминаторним мотивом напада	Уж-7951/2015	731
- делотворна истрага, процесни аспект права из члана 24. Устава; могућност непосредне примене међународног права на конкретан случај	Уж-5947/2018	783
<b>Јавна предузећа</b>		
- ступање на снагу општег акта даном доношења; Уставни суд није надлежан да утврђује ништавост одлука донетих на основу оспореног акта	ИУо-7/2022	317
<b>Јавна својина</b>		
- коришћење без правног основа водног земљишта у јавној својини	ИУо-72/2020	199
<b>Јавне површине</b>		
- законско дефинисање појма „јавна површина“; одређивање појма јавне површине на другачији начин од оног који је одређен законом и проширивање овог појма	ИУо-199/2018	260
<b>Јавно окупљање</b>		
- Општинско веће општине Бела Црква, као извршни орган општине, није надлежно за доношење оспорених општинских аката којима се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији те општине	ИУо-173/2021	231
- Општинско веће општине Вршац, као извршни орган општине, није било надлежно за доношење оспореног општег акта којим се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији те општине	ИУо-172/2021	238
- како питања која су предмет оспорене Одлуке нису уређена на начин како то предвиђају важећа законска решења, већ су уређивана у време важења претходног Устава Републике Србије, на основу Закона из 1992. године, оспорена Одлука у целини није у сагласности са Уставом и законом	ИУо-171/2021	245
<b>Катастар, упис права на непокретности</b>		

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- поступак по захтеву за провођење промене и уписа права у катастру; да ли се на основу решења о извршењу на зградама изграђеним на катастарској парцели са заједничким уделом, на којој извршни дужник има право коришћења, у корист извршног повериоца уписује право коришћења на целој парцели или само на земљишту испод објеката и земљишту потребном за редовну употребу тих објеката</p>	Уж-842/2019	1072
<p>- ко одлучује о приговору на податке премера и о правима на непокретностима, да ли се о том приговору може одлучивати као о захтеву за исправку уписа; шта чини основу за излагање података о правима на непокретностима у катастарским општинама у којима поред катастра земљишта постоји и земљишна књига; које лице се одређује за носиоца права на непокретности приликом израде катастра</p>	Уж-11275/2019	1172
<b>Командна одговорност</b>		
<p>- институт командне одговорности у Републици Србији може се применити тек од ступања на снагу важећег Кривичног законика, 1. јануара 2006. године, а чија је ретроактивна примена забрањена, с тим што је командна одговорност имплементирана Кривичним закоником као посебно кривично дело</p>	Уж-5947/2018	783
<b>Комуналне делатности</b>		
<p>- законско увођење накнаде за коришћење јавне површине, за коришћење простора на јавним површинама (уместо раније локалне комуналне таксе)</p>	ИУо-183/2019	125 301
<p>- прописивање више различитих новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта – и посебне накнаде за паркирање и новчане казне за прекршај</p>	ИУо-101/2020	251



Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- преузимање законских одредаба у акт ниже правне снаге не чини само по себи оспорени акт незаконитим, уколико је преузимање извршено на начин да се не врше промене преузете одредбе; одређивање појма јавне површине на другачији начин од оног који је одређен законом и проширивање овог појма</p>	IУо-199/2018	260
<p>- оснивање јавног предузећа за обављање комуналне делатности управљања гробљима и сахрањивања на територији општине или поверавање ове делатности другом јавном предузећу, привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту</p>	IУо-19/2021	266
<p>- уређивање услова одржавања комуналног реда и мера за његово спровођење, као и радњи које се забрањују у циљу заштите површина јавне намене</p>	IУо-187/2020	273
<p>- овлашћење јединице локалне самоуправе да пропише услове за обављање послова уклањања и премештања возила, када приликом надзора и контроле паркирања ове послове обавља комунална полиција; прописивање прекршаја, прекршајних казни и заштитних мера и одлуком скупштине града, за повреду прописа које доноси у оквиру своје надлежности</p>	IУо-187/2020	273
<p><b>Кривични поступак, правила поступка, права странака и других учесника у поступку</b></p>		
<p>- трајање и разлози за продужење мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи затвореног типа; суд у оспореним решењима није дао довољно јасне, убедљиве и индивидуализоване разлоге за даље задржавање подносиоца уставне жалбе на овој мери безбедности, није поступљено у складу са законом прописаним поступком продужења ове мере безбедности, јер мера није преиспитивана на сваких девет месеци</p>	Уж-7526/2015	717

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- делотворна истрага по кривичној пријави због насилничког понашања, са могућим дискриминаторним мотивом напада; да ли је поступање према подносиоцу уставне жалбе приликом напада достигло ниво озбиљности да ужива заштиту по члану 25. Устава	Уж-7951/2015	731
- остваривање права на живот и неповредивост физичког и психичког интегритета у предистражном поступку, по кривичној пријави против више окривљених пред Тужилаштвом за ратне злочине; делотворна истрага, процесни аспект права из члана 24. Устава; могућност непосредне примене међународног права на конкретан случај; злочин против човечности у помагању у време критичних догађаја законом није било прописан као кривично дело	Уж-5947/2018	783
- разлози са одређивање мере задржавања у трајању до 48 часова	Уж-3/2019	809
- разлози за продужење притвора, релевантни и довољни разлози којима се оправдава трајање мере притвора	Уж-6940/2019	816
- критеријумима за оцену постојања повреде права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана 27. став 3. Устава	Уж-3809/2017	839
- екстрадициони притвор, одређивање, продужење и трајање	Уж-4941/2018	848
- продужење и трајање притвора; конкретно трајање притвора, од дана лишења слободе подносиоца, по међународној потерници, до дана подношења уставне жалбе, не може се сматрати неразумно дугим, имајући у виду све околности, комплексност и исход кривичног поступка у конкретном случају	Уж-4109/2018	854
	Уж-6329/2018	867

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- рок за одлучивање о жалби на решење о одређивању притвора; разлози за одређивање и продужење притвора; притвор одређен из разлога и у поступку предвиђеним законом, у решењу којим је одбијена жалба против решења о одређивању притвора наведени релевантни и довољни разлози због којих је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка</p>	Уж-13593/2019	874
<p>- дужина трајања притвора; при одлучивању о основаности трајања мере притвора Уставни суд је ценио да ли је кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности, па је оценио да су судови показали задовољавајућу хитност у вођењу овог кривичног поступка</p>	Уж-3902/2018	889
<p>- утицај на сведоке као разлог за одређивање притвора; притвор према малолетном лицу; да ли је поступање надлежних органа у кривичном поступку било у најбољем интересу малолетних учесника у поступку</p> <p>- поступајући судови у оспореним кривичним пресудама нису заштитили подносиочево право на приватност и нису испунили своје позитивне обавезе из члана 42. Устава, тј. обавезе да државни органи активно делују са циљем делотворне заштите података о личности</p>	Уж-3471/2019	899
<p>- примена блажег закона по учиниоца, предвиђеност кривичног дела законом у време предузимања радње дела; очигледна произвољна примена материјалног права у оспореној судској одлуци</p>	Уж-10320/2019	909
<p>- заштита права оштећене која је дете у кривичном поступку у вези са прихватањем споразума о признању кривичног дела закљученог између окривљеног и тужилаштва; околности од значаја за одређивање висине нематеријалне штете у овом случају</p>	Уж-1365/2020	930
<p><b>Легализација (озакоњење) објеката</b></p> <p>- објекти изграђени пре 27. новембра 2015. године као предмет озакоњења,</p>	Уж-17471/2021	937
	ИУз-69/2019	114

Одредница	Ознака одлуке	Страна
нелегални објекти изграђени након тога не представљају имовину и не уживају заштиту у смислу члана 58. Устава	ГУз-11/2020 (решење о покретању поступка)	120
- право на озакоњење само за оне објекте за које су надлежни органи окончали поступке озакоњења у законом прописаном року	ГУз-11/2020  (одлука)	142
- законодавац је овлашћен да уреди по ком закону ће се окончати поступци озакоњења који нису окончани до дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, односно да пропише који ће се закон применити на управне поступке и управне спорове који су започети до дана ступања на снагу овог закона (прелазне и завршне одредбе закона)	ГУз-288/2018	173
<b>Локалне таксе и други локални јавни приходи</b>		
- накнаде за коришћење јавних површина (као и раније локална комунална такса), за коришћење објеката и простора који припадају јединици локалне самоуправе и коришћење простора на јавним површинама припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој су територији остварени; овлашћења за уређивање питања која се тичу ослобођења од плаћања ове накнаде	ГУо-183/2019	125
		301
- да ли су прекорачена законска овлашћења скупштине општине да пропише износ накнаде за коришћење јавних добара и олакшице, када је прописала начин обрачуна, утврђивања и плаћања накнаде за коришћење јавних добара општине	ГУо-121/2020 (решење о покретању поступка)	303

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- јединица локалне самоуправе није овлашћена да својим актом пропише, поред износа и олакшица за накнаду за коришћење путног земљишта општинског пута и улице и другог земљишта које користи управљач општинског пута и улице, и начин утврђивања и плаћања накнаде	УО-121/2020  (одлука)	308
<b>Малолетници</b>		
- у конкуренцији између најбољег интереса малолетног детета и родитељских права подносиоца уставне жалбе, предност се мора дати интересу детета, што је и суштина образложења оспорених аката	Уж-6463/2017	541
- код доношења оспореног другостепеног решења морале су се узети у обзир специфичности извршног поступка у коме се извршавају одлуке у вези са породичним односима, пре свега оне које гласе на предају детета и одржавање личних односа са дететом	Уж-15000/2021	589
- поступање судова било је усмерено на постизање најбољег интереса малолетног детета, што у сваком поступку мора бити од примарног значаја у свим активностима које се тичу детета	Уж-15763/2021	615
- притвор према малолетном лицу; да ли је поступање надлежних органа у кривичном поступку било у најбољем интересу малолетних учесника у поступку и да ли је пружена адекватна заштита малолетној оштећеној, јер је притвор према подносиоцу одређен како на њу не би утицао	Уж-3471/2019	899
- заштита права оштећене која је дете у кривичном поступку у вези са прихватањем споразума о признању кривичног дела закљученог између окривљеног и тужилаштва	Уж-17471/2021	937
<b>Медији, јавно објављивање информација</b>		
- парница по тужбеном захтеву за објављивање одговора поводом текста који је објављен у штампаном и електронском издању медија	Уж-11975/2017	455

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- постојао легитимни циљ објављивања података у односу на лице – привредно друштво које је било предмет истраживања Савета за борбу против корупције, али не у односу на личне податке физичког лица које је било у уговорном односу са тим лицем	Уж-10320/2019	909
<b>Међународна правна помоћ</b>		
- трајање притвора у поступку изручења, са становишта поступка међународне правне помоћи у кривичним стварима	Уж-4941/2018	848
	Уж-4109/2018	854
- лишење слободе по међународној потерници	Уж-6329/2018	867
<b>Међународни уговори</b>		
- несагласност одредбе члана 281. став 3. Закона о прекршајима не само са Уставом, већ и са потврђеним међународним уговором	ИУз-25/2018 (одлука)	21
- несагласност одредбе члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку не само са Уставом, већ и са потврђеним међународним уговором	ИУз-253/2018 (одлука)	38
- меродавно право за доношење оспорених аката о обустави извршног поступка, примена изузетка од обавезе хитног враћања детета из члана 13. став 1. тачка б) Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце	Уж-6463/2017	541
<b>Меница</b>		
- меница као веродостојна исправа	Уж-4881/2020	527
<b>Мере безбедности</b>		
- трајање и разлози за продужење мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи; није поступљено у складу са законом прописаним поступком продужења ове мере безбедности	Уж-7526/2015	717

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Необразложена судска одлука</b>	Уж-3456/2016	407
	Уж-10308/2019	676
	Уж-424/2018	1016
	Уж-6977/2018	1028
	Уж-842/2019	1072
	Уж-3038/2019	1133
<b>Непокретност</b>		
- извршење на непокретности која не гласи на име извршног дужника	Уж-5762/2019	511
<b>Новчана казна</b>		
- решење о новчаном кажњавању пуномоћника странке у парничном поступку због увреде суда и поступајућег судије	Уж-9940/2018	600
<b>Одлагање објављивања одлуке</b>		
- Закон о прекршајима	ГУз-25/2018 (решење)	26
- Закон о социјалној заштити	ГУз-332/2015 (решење)	37
- Закон о општем управном поступку	ГУз-253/2018 (решење)	46
- Закон о финансијској подршци породици са децом	ГУз-299/2018 (решење)	195
<b>Окупљање грађана</b>		
- општинско веће није надлежно да доноси општи акт којим се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији општине; законом није предвиђена обавеза организатора јавног окупљања на плаћање накнаде као услов за одржавање јавних окупљања, нити је дато овлашћење јединици локалне самоуправе да уређује то питање	ГУо-173/2021 ГУо-172/2021	231 238

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- оспорени подзаконски акт донет за извршавање Закона о окупљању грађана из 1992. године, за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом и који је престао да важи даном објављивања одлуке Уставног суда, још није стављен ван правне снаге	IУо-171/2021	245
<b>Општина и град</b>		
- Решења број 06-45/2009-02 од 16. октобра 2009. године и решење о измени тог решења од 18. новембра 2009. године, које је донело Општинско веће општине Бела Црква	IУо-173/2021	231
- Решење о одређивању простора за окупљање грађана у Вршцу	IУо-172/2021	238
- Одлука о одређивању простора за окупљање грађана у Шапцу	IУо-171/2021	245
- Одлука о јавним паркиралиштима и паркирању општине Рума	IУо-101/2020	251
- Одлука о комуналном уређењу града Врања	IУо-199/2018	260
- Одлука о управљању гробљима и сахрањивању општине Инђија	IУо-19/2021	266
- Одлука о комуналном реду града Београда, Одлука о комуналној милицији града Београда	IУо-187/2020	273
- Одлука о усвајању измена Плана детаљне регулације централне зоне Вршца за Трг зелена пијаца	IУо-39/2020	287
- План генералне регулације „Пожаревац 1“	IУо-170/2020	295
- Одлука о накнадама за коришћење јавних површина на територији града Београда и Одлука о изменама и допунама Одлуке о оглашавању на територији града	IУо-183/2019	125
		301
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица	IУо-121/2020 (решење о покретању поступка)	303



Одредница	Ознака одлуке	Страна
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица	IУо-121/2020 (одлука)	308
<b>Општинско веће</b>		
- општинско веће, као извршни орган општине, није надлежно за доношење општег акта којим се одређује простор за одржавање јавних скупова грађана на територији општине	IУо-173/2021	231
	IУо-172/2021	238
<b>Паркирање, паркиралишта</b>		
- начин наплате комуналне услуге јавних паркиралишта, санкције за непрописно паркирање	IУо-101/2020	251
- овлашћење јединице локалне самоуправе да пропише услове за обављање послова уклањања и премештања возила, када приликом надзора и контроле паркирања ове послове обавља комунална полиција; прописивање прекршаја, прекршајних казни и заштитних мера за повреду прописа које доноси скупштина града	IУо-187/2020	273
<b>Пензије</b>		
- спор ради накнаде штете у вези исплате војних пензија, узимање у обзир свих релевантних чињеница за оцену суда у образложењу судске одлуке	Уж-338/2017	482
- карактер потраживања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање	Уж-7507/2019	569
- поступак за признавање права на старосну пензију, начин одређивања основа осигурања и времена које се рачуна у стаж осигурања лицу које је једну половину радног времена радило као запослени код послодавца, а другу половину у привредном друштву чији је оснивач	Уж-6662/2019	1150

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- поступак остваривања права на инвалидску пензију, могућност учествовања странке у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, предлагања доказа и изјашњавања о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења</p>	Уж-7840/2019	1161
<b>Планирање и изградња</b>		
<p>- објекти чије је располагање забрањено, јер су изграђени после 27. новембра 2015. године, не уживају заштиту права на имовину</p>	ГУз-69/2019	114
<p>- измене планских докумената нису могуће без спровођења Законом о планирању и изградњи прописаног поступка за израду планског документа</p>	ГУо-39/2020	287
<p>- скупштина града, као доносилац Плана генералне регулације, поступила је сагласно закону у погледу овлашћења за доношење оспореног акта и са прописаним обавезама у погледу спровођења поступка припреме, израде и доношења предметног планског акта; Уставни суд није надлежан да одлучује о оправданости конкретних планских решења и усклађености Плана са законом и са плановима вишег реда</p>	ГУо-170/2020	295
<b>Плате и накнаде плате</b>		
<p>- у коефицијенту за обрачун и исплату плате садржане и накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора</p>	ГУо-99/2020	141
217		
<b>Повреда права/нису повређена права из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и других потврђених међународних уговора</b>		
<p>- нису повређена права на на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода</p>	Уж-8206/2017	419
<p>- није повређено право на дом, из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода</p>	Уж-12177/2020	519

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права детета, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања	Уж-17471/2021	937
<b>Повреда уставних начела/нису повређена уставна начела</b>		
- нема повреде начела забране дискриминације, из члана 21. Устава	ИУз-229/2018	84
- нема повреде начела о јединству правног поретка, из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава	ИУз-229/2018	84
- постављање спорних питања – да ли је повређено уставно начело о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава	ИУз-11/2020 (решење о покретању поступка)	120
- повреда начела о правној једнакости и праву на једнаку правну заштиту без дискриминације, из члана 21. ст. 1. и 2. Устава	ИУз-11/2020 (одлука)	142
- неосновани наводи о дискриминацији	ИУз-192/2019	147
- нема повреде начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава, нема повреде права на мирно уживање имовине, гарантованог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 58. Устава	ИУз-67/2020	158
- није повређен принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, нити је повређено право на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава; оспорене одредбе немају противуставно повратно дејство	ИУз-288/2018	173
- повреда начела поделе власти из члана 4. став 2. Устава и надлежности Народне скупштине из члана 99. став 1. тачка 7. Устава	ИУо-72/2020	199

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда начела о забрани дискриминације, из члана 21. Устава	IУо-55/2022	329
- повреда начела забране дискриминације из члана 21. Устава, начела владавине права из члана 3. Устава и принципа забране повратног дејства закона и општих аката из члана 197. Устава	IУо-107/2020	343
<b>Подносци</b>		
- утврђивање постојања достављеног поднеска странке у извршном поступку	Уж-3727/2018	441
<b>Полицијско задржавање</b>		
- околности које, у конкретном случају, оправдавају полицијско задржавање осумњиченог лица у трајању до 48 часова	Уж-3/2019	809
- задржавању у транзитном простору аеродрома, на основу овлашћења полицијских службеника граничне полиције	Уж-3651/2015	1086
<b>Породица (родитељи, деца)</b>		
- утврђивање корисника права на остале накнаде (мајки које остварују приход по основу самосталног обављања делатности – предузетнице), услед спречености за рад због рођења детета, услови за остваривање тог права и његово трајање	IУз-299/2018 (решење о покретању поступка)	61 195
- трајање права на накнаду зараде у случају рођења трећег и сваког следећег детета у зависности од облика радног ангажовања мајке; дискриминација мајке предузетнице у односу на мајке у статусу запослених	IУз-299/2018 (решење о покретању поступка)	61
	IУз-299/2018 (одлука)	183
- услови за остваривање права на родитељски додатак за новорођено дете	IУз-229/2018	84

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- појам дома према пракси Европског суда за људска права у светлу члана 8. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у вези са правом на поштовање породичног живота	Уж-8206/2017	419
- неспровођење извршења налога за хитан повратак детета под јурисдикцију друге државе, као разлог за повреду права родитеља из члана 65. Устава	Уж-6463/2017	541
- извршавање одлука у вези са породичним односима ради предаје детета и одржавања личних односа родитеља са дететом	Уж-15000/2021	589
- надлежност домаћег суда у споровима са међународним елементом који се односе на поступање по захтеву за вршење родитељског права	Уж-15763/2021	615
- на повреду права детета из члана 64. Устава се може позвати само дете које сматра да су му та права повређена, односно родитељ као законски заступник детета, али не у своје име	Уж-15763/2021	615
<b>Поступак пред Уставним судом</b>		
- одлучивање без доношења решења о покретању поступка	IУо-72/2020	199
	IУо-173/2021	231
	IУо-172/2021	238
	IУо-171/2021	245
	IУо-101/2020	251
	IУо-39/2020	287
	IУо-7/2022	317
	IУо-115/2019	321
	IУо-55/2022	329
	IУо-24/2020	336
	IУо-107/2020	343
	IУо-194/2020	373

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- границе одлучивања Уставног суда у поступку нормативне контроле (невезаност захтевом иницијативе)	IУо-24/2020	336
	IУо-107/2020	343
	IУо-194/2020	373

### Правично суђење

- стандарди		
- произвољан и недовољно образложен закључак о одлучним доказима и чињеницама представља израз арбитрерног пресуђења и повреду права на правично суђење	Уж-3456/2016	407
- штетне последице пропуста суда у вези са пропустима у пријему поднесака странака не може да сноси странка, јер се тиме повређује право на правично суђење	Уж-3727/2018	441
- становиште суда изражено у оспореној пресуди засновано на произвољном правном закључивању, на штету подносиоца уставне жалбе, чиме је повређено право на правично суђење	Уж-11627/2018	447
- погрешна и произвољна примена или тумачење меродавног материјалног права на штету подносиоца уставне жалбе, произвољно правно и уставноправно неприхватљиво становиште судова, као разлог повреде права на правично суђење	Уж-7928/2019	475
	Уж-9225/2017	506
	Уж-4881/2020	527
	Уж-965/2018	995
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575
	Уж-4881/2020	527
	Уж-6383/2020	532
	Уж-5074/2019	1140
	Уж-6662/2019	1150

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- непримењивање или погрешна примена меридавног процесног права, односно закона као разлог за повреду права на правично суђење	Уж-7507/2019	569
	Уж-11922/2018	650
	Уж-9344/2020	683
	Уж-2062/2019	801
	Уж-1819/2019	832
	Уж-11300/2017	969
- узимање у обзир свих релевантних чињеница за оцену суда у образложењу судске одлуке, као стандард правичног суђења	Уж-338/2017	482
- ревизијски суд прихватањем аргумената другостепене пресуде и закључивањем да је она заснована на правилној примени закона задовољио стандарде правичног суђења у погледу права на образложену судску одлуку, успостављене праксом Уставног суда и Европског суда за људска права,	Уж-11420/2017	489
- обуставом извршног поступка због значајног протеча времена који је имао за последицу стварање и јачање социјалних, културних и породичних веза детета са местом у које је доведено, извршни суд није повредио начело формалног легалитета и право на правично суђење, због приоритетне важности најбољег интереса детета у овој врсти поступка	Уж-6463/2017	541
- право на приступ суду, као саставни део права на правично суђење	Уж-11300/2017	969
- образложење оспореног појединачног акта не испуњава захтеве правичности, чиме је повређено право на образложену одлуку, као елемент права на правично суђење	Уж-424/2018	1016
- у оспореној пресуди недостају разлози за оцену да наводи које су подносиоци изнели и докази које су доставили уз жалбу нису од значаја за одлучивање другостепеног органа, чиме је повређено право на образложену одлуку, као саставни део права на правично суђење	Уж-6977/2018	1028

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- оспорени акти не садрже одредбе материјалног права чијом применом је одлучено, поступајући органи и суд пропустили да оцене битне наводе подносиоца, због чега оспорена пресуда не задовољава минималне стандарде права на образложену одлуку, које је саставни део права на правично суђење	Уж-842/2019	1072
- пропуштање суда да утврди кључну чињеницу од значаја за остварење подносиоачевог права на правно средство имало је за последицу уставноправно неприхватљиву оцену навода тужбе, што је довело до повреде права на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење	Уж-3038/2019	1133
- произвољна оцена доказа на штету подносиоачке уставне жалбе, чиме је повређено право на правично суђење	Уж-11275/2019	1172
<b>Правно дејство одлука Уставног суда</b>		
- престанак важења оспореног акта/одредаба даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије	ИУз-11/2020 (одлука)	142
	ИУо-72/2020	199
	ИУо-173/2021	231
	ИУо-172/2021	238
	ИУо-171/2021	245
	ИУо-101/2020	251
	ИУо-199/2018	260
	ИУо-39/2020	287
	ИУо-121/2020	303
		308
	ИУо-7/2022	317
	ИУо-115/2019	321
	ИУо-24/2020	336



Одредница	Ознака одлуке	Страна
	IУо-107/2020	343
	IУо-194/2020	373
- престанак важења оспореног акта/ одредаба истеком рока за који је одложено објављивање одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије	IУз-25/2018 (одлука)	21
	IУз-332/2015 (одлука)	27
	IУз-253/2018 (одлука)	38
- обавезност одлука Уставног суда	Уж-6463/2017	541
	Уж-2062/2019	801
	Уж-1819/2019	832
	Уж-11707/2019	1078
- правно дејство одлуке Уставног суда којом је утврђена незаконитост општег акта на појединачни акт донет на основу тог општег акта, примена одредбе члана 61. став 2. Закона о Уставном суду	Уж-2062/2019	801
	Уж-1819/2019	832
- поступак измене појединачног акта донетог на основу општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са законом	Уж-1819/2019	832
- неизвршење одлуке Уставног суда - нема основа за проширење правног дејства одлуке Уставног суда и на друга лица, у смислу одредбе члана 87. Закона о Уставном суду, ако се она не налазе у истој правној ситуацији као подносилац уставне жалбе	Уж-11707/2019	1078
	Уж-3651/2015	1086

### Пребивалиште

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- право на пребивалиште као претпоставка и услов за остваривање свих индивидуалних права грађана	Уж-640/2019	961
<b>Предузетници</b>		
- остваривање права предузетница на накнаду зараде услед спречености за рад због рођења детета, услови за остваривање тог права и његово трајање	ГУз-299/2018 (решење о покретању поступка)	61
- трајање права мајке предузетнице на накнаду зараде у случају рођења трећег и сваког следећег детета у односу на мајке у статусу запослених	ГУз-299/2018 (решење о покретању поступка)	61
	ГУз-299/2018 (одлука)	183
<b>Прекршаји, прекршајни поступак</b>		
- рок за подношење захтева за понављање прекршајног поступка кад је накнадно донета одлука Европског суда за људска права, односно одлука Уставног суда којом је утврђена повреда људског права или слободе, а то је могло бити од утицаја на доношење повољније одлуке по окривљеног	ГУз-25/2018 (одлука)	21
	ГУз-25/2018 (решење)	26
- оспореним прекршајним решењем члан 61. став 2. Закона о Уставном суду није примењен на уставноправно прихватљив начин	Уж-2062/2019	801
- прекршајни суд погрешно утврдио да је требало изјавити предлог за подношење захтева за заштиту законитости уместо предлог за измену појединачног правноснажног акта донетог на основу неуставног прописа	Уж-1819/2019	832

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- поступак одлучивања о жалби против првостепеног прекршајног решења	Уж-4420/2019	884
<b>Престанак радног односа</b>		
- високошколска установа није овлашћена да уређује основе престанка радног односа	ИУо-107/2020	343
- радни спор ради поништаја одлуке о именовану директора установе	Уж-11922/2018	650
<b>Пресуђена ствар</b>		
- Уставни суд је већ одлучивао о уставности оспорених одредаба Закона	ИУз-1/2017	74
	ИУз-192/2019	147
	ИУз-288/2018	173
- појам пресуђене ствари ( <i>res iudicata</i> ) у парничном поступку	Уж-8415/2018	431
<b>Привремена мера (захтев за обуставу извршења појединачног акта и/или радње)</b>		
- одбацивање захтева за привремену меру јер је донета коначна одлука	ИУз-79/2018	47
	ИУз-229/2018	84
	ИУз-192/2019	147
	ИУз-67/2020	158
	ИУо-109/2020	203
	ИУо-101/2020	251
	ИУо-19/2021	266
	ИУо-55/2022	329
	ИУо-24/2020	336
	ИУо-107/2020	343
	ИУо-194/2020	373
<b>Принудна ликвидација</b>		
- одговорност контролног члана друштва за обавезе принудно ликвидираних друштва	Уж-10308/2019	676
<b>Приступ суду</b>		

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- ограничење права подносиоца уставне жалбе на приступ суду, у конкретном случају, било у складу са чланом 32. став 1. Устава и ставовима Европског суда за људска права	Уж-15763/2021	615
- у конкретном случају члан 61. став 2. Закона о Уставном суду није примењен на уставноправно прихватљив начин, чиме је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, и и то у погледу права на приступ суду као елемента овог права	Уж-2062/2019	801
- у конкретном случају нису били испуњени услови за одбацивање тужбе, чиме је повређено право подносиоца уставне жалбе на приступ суду, као саставни део права на правично суђење	Уж-11300/2017	969
<b>Притвор</b>		
- разлози за продужење притвора, релевантни и довољни разлози којима се оправдава трајање мере притвора	Уж-6940/2019	816
- поступак и услови за продужење притвора; оспорена решења донета у поступку спроведеном у складу са законом и заснована на законом прописаним разлозима због којих се према лицу за које постоји основана сумња да је извршило кривично дело може продужити притвор	Уж-2810/2018	823
- критеријуми на основу којих се оцењује да ли постоји или не повреда права на хитно одлучивање о жалби против решења о продужењу притвора из члана 27. став 3. Устава	Уж-3809/2017	839
- трајање екстрадиционог притвора	Уж-4941/2018	848
- одређивање и продужење екстрадиционог притвора	Уж-4109/2018	854
- продужење и трајање притвора, притвор од дана лишења слободе у страниј држави, по међународној потерници	Уж-6329/2018	867
- рок за одлучивање о жалби на решење о одређивању притвора; разлози за одређивање и продужење притвора	Уж-13593/2019	874

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- дисциплинско кажњавање притвореног лица, право на жалбу против одлуке о дисциплинској санкцији изреченој окривљеном у току трајања притвора	Уж-517/2020	880
- дужина трајања притвора	Уж-3902/2018	889
- утицај на сведоке као разлог за одређивање притвора; притвор према малолетном лицу	Уж-3471/2019	899
<b>Процесне претпоставке</b>		
- неприхватљива иницијатива	ГУз-79/2018	47
	ГУз-299/2018 (решење о покретању поступка)	61
	ГУз-229/2018	84
	ГУз-69/2019	114
	ГУо-183/2019	125
		301
	ГУз-192/2019	147
	ГУз-67/2020	158
	ГУз-288/2018	173
	ГУо-109/2020	203
	ГУо-101/2020	251
	ГУо-19/2021	266
	ГУо-187/2020	273
- ненадлежност Уставног суда	ГУз-79/2018	47
	ГУз-69/2019	114
	ГУз-192/2019	147
	ГУз-67/2020	158
	ГУз-288/2018	173
	ГУо-150/2021	224
	ГУо-170/2020	295
	ГУо-7/2022	317

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- очигледно неоснована иницијатива	IУз-1/2017	74
	IУз-192/2019	147
	IУо-187/2020	273
- неуредна иницијатива, паушални наводи	IУо-183/2019	125
		301
- међусобна сагласност закона	IУз-192/2019	147
	IУз-288/2018	173
	IУз-299/2018	183
	(одлука)	
- међусобна сагласност одредаба истог закона	IУз-69/2019	114
- обустава извршења или примене оспорених одредаба	IУо-183/2019	125
		301
	IУо-150/2021	224
- недостатак уставноправних разлога и других процесних претпоставки за вођење поступка и одлучивање	IУо-183/2019	125
		301
	IУо-99/2020	141
	IУз-299/2018	183
	(одлука)	
	IУо-99/2020	217
	IУо-183/2019	125
		301
<b>Радни односи</b>		
- услови за остваривање права на отпремнину за утврђени вишак запослених пре отказа уговора о раду, као и права на новчану накнаду за случај незапослености	IУз-67/2020	158
- правна природа одлуке којом се утврђује програм за решавање вишка запослених у поступку приватизације	IУз-67/2020	158

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- одговорност државе за накнаду штете због ненаплаћеног потраживања из радног односа према дужнику који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал	Уж-9242/2020 (Уж-2583/2017)	575 575
- ревизија као ванредно правно средство у радном спору	Уж-11922/2018	650
- исплата примања по основу накнаде трошкова за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора; време доспећа потраживања из радног односа и могућност преноса на новог послодавца насталог статусном променом ранијег послодавца	Уж-14570/2018	656
- повреда права на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава и права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у стечајном поступку у коме је подносилац уставне жалбе пријавио али није намирио потраживања из радног односа	Уж-7186/2018	666
- исплата додатака на плату по основу прековременог, ноћног и рада за дане државних и верских празника полицијским службеницима	Уж-11707/2019	1078
<b>Разумни рок</b>		
- трајање парничног поступка од четири године и три месеца, у конкретном случају, није било неразумно дуго	Уж-8415/2018	431
- трогодишње трајање парничног поступка није неразумно дуго	Уж-11627/2018	447
- висина новчаног обештећења за нематеријалну штету због повреде права на суђење у разумном року када се досуђује већем броју учесника у поступку	Уж-9058/2019	500
- повреда права на суђење у разумном року у стечајном поступку у коме је подносилац уставне жалбе пријавио али није намирио потраживање из радног односа, када Уставни суд досуђује накнаду нематеријалне штете	Уж-7186/2018	666

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- подносиоци нису водили поступке ради утврђења повреде права на суђење у разумном року, па нису испуњене претпоставке за вођење поступка и одлучивање о истакнутој повреди права на имовину из члана 58. Устава</p>	Уж-8846/2018	708
<p>- трајањем предметног поступка административног извршења дуже од 15 година, који није још окончан, подносиоцима уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава</p>	Уж-5325/2018	984
<p>- у поступку у коме је 15 година одлучивано о захтеву за издавање грађевинске дозволе, одређени допринос подносиоца уставне жалбе у томе не може утицати на оцену да је повређено његово право на суђење у разумном року</p>	Уж-965/2018	995
<p>- општинска Комисија за враћање земљишта је превасходно одговорна за дуго трајање предметног поступка, те подносилац захтева за враћање земљишта, као странка у поступку, не може да сноси последице пропуштања надлежних органа општине да благовремено предложи чланове Комисије, а одређени допринос подносиоца трајању поступка не може утицати на одлуку о оспореном поступку</p>	Уж-199/2018	1009
<p>- дуго трајање управног поступка када не постоји процесно средство којим би се заштитио правни интерес подносиоца захтева</p>	Уж-6593/2018	1036
<p>- оспоравање уставном жалбом дужине трајања поступка пред управним органом када је подносилац пропустио да користи сва законом прописана правна средства у току трајања тог поступка</p>	Уж-4837/2018	1061
<p>- заштита права на суђење у разумном року у парничним поступцима који су у току</p>	Уж-4837/2018	1061
<p>- трајање управног поступка дуже од 30 година, без обзира на све друге критеријуме који утичу на дужину трајања поступка, одговорност је поступајућег органа</p>	Уж-14018/2018	1118



Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права на суђење у разумном року у поступку за остваривање права на старосну пензију	Уж-6662/2019	1150
- другостепени орган превасходно одговоран за дуго трајање поступка, а допринос подносиоце уставне жалбе због тога што три године није користила процесноправна средства против „ћутања администрације“, у поступку у коме је скоро 11 година одлучивано о приговору поднетом у поступку израде катастра непокретности, не може утицати на оцену о томе да је повређено њено право на суђење у разумном року	Уж-11275/2019	1172
- неизвршење одлуке Уставног суда у управном поступку, којом је већ била утврђена повреда права на суђење у разумном року истом поступку	Уж-11707/2019	1078
<b>Ревизија у парничном поступку</b>		
- дозвољеност ревизије у радном спору - одлука у поступку по ревизији када је материјално право погрешно примењено због непотпуно утврђеног чињеничног стања у нижестепеним пресудама; повреда одредаба процесног права	Уж-11922/2018  Уж-9344/2020	650  683
<b>Рента</b>		
- накнада штете у облику капитализиране ренте, због трајно повећаних потреба за лечењем	Уж-11420/2017	489
<b>Реституција</b>		
- остваривање права бивших власника имовине који су рехабилитовани, чија је имовина конфискована после 9. марта 1945. године, на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу; надлежност Агенције за реституцију у поступцима враћања одузете имовине и обештећења за ту имовину	ИУз-79/2018	47

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- прописивање услова под којима бивши власници имају право на враћање имовине, односно обештећење када је имовина одузета на основу прописа о експропријацији, односно када ова лица немају право на враћање имовине, тј. обештећење</p>	<p>IУз-79/2018</p>	<p>47</p>
<p>- субјекти којима се имовина враћа, равноправност положаја лица која имају право на враћање имовине по Закону о враћању одузете имовине и обештећењу у односу на друга лица која то право остварују по другим прописима, облик враћања одузете имовине, висина обештећења, поступак враћања одузете имовине, доказна средства у поступку за враћање одузете имовине и обештећење и др.</p>	<p>IУз-1/2017</p>	<p>74</p>
<p>- услови, начин и поступак враћања одузете имовине или обештећења за одузету имовину од физичких и одређених правних лица, круг лица која имају право на враћање имовине и обештећење, остваривање права законских наследника бившег власника одузете имовине на враћање имовине или обештећење, право на враћање имовине или обештећење страних држављана и др.</p>	<p>IУз-192/2019</p>	<p>147</p>
<p>- различито поступање судова последње инстанце у истоветним чињеничним и правним ситуацијама; обим реституције која се односи на пословне просторије када је бивши власник у поступку национализације добио накнаду, а национализована је пословна зграда у целини; да ли је за одлучивање о захтеву за враћање, односно обештећење за национализовану зграду од значаја поступак по захтеву за легализацију радова у тој згради који је у току</p>	<p>Уж-424/2018</p>	<p>1016</p>

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- да ли је Агенција за реституцију дужна да прекине поступак када се захтев односи на имовину која је конфискована бившем власнику после 9. марта 1945. године, ако подносилац захтева не достави доказ да је покренуо поступак ради рехабилитације бившег власника; да ли су од утицаја на одлучивање другостепеног органа нове чињенице и докази изнети у жалби против закључка о обустављању поступка	Уж-6977/2018	1028
- право на враћање имовине, односно обештећење за изграђено грађевинско земљиште одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, када је исплаћена накнада за експроприсани објекат који се налазио на национализованом земљишту	Уж-5074/2019	1140
<b>Рехабилитација</b>		
- остваривање права бивших власника имовине који су рехабилитовани, чија је имовина конфискована после 9. марта 1945. године, на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за конфисковану имовину по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, под истим условима и на исти начин као и лица којима је имовина била одузимана по другим основама	ГУз-79/2018	47
- постојање политичких и идеолошких разлога као основа за судску осуду за кривично дело, у односу на коју се тражи рехабилитација	Уж-6383/2020	532
<b>Решења о покретању поступка</b>		
- Закон о финансијској подршци породици са децом	ГУз-299/2018 (решење о покретању поступка)	61
- Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката	ГУз-11/2020 (решење о покретању поступка)	120

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о накнадама за коришћење јавних добара општине Сурдулица	IУо-121/2020 (решење о покретању поступка)	303
Сагласност закона и других општих аката са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права		
- оцена сагласности одредба члана 281. став 3. Закона о прекршајима са потврђеним међународним уговором	IУз-25/2018 (одлука)	21
- оцена сагласности одредба члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку са потврђеним међународним уговором	IУз-253/2018 (одлука)	38
- оцена сагласности одредаба члана 2. тач. 10) и 11), члана 6. и члана 42. став 6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са потврђеним међународним уговором	IУз-79/2018	47
- оцена сагласности одредаба члана 25. ст. 1-3. и ст. 5-7. Закона о финансијској подршци породици са децом са потврђеним међународним уговорима	IУз-229/2018	84
- оцена сагласности одредаба члана 1, члана 5. став 1. и став 3. тачка 1) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са потврђеним међународним уговором	IУз-192/2019	147
- оцена сагласности одредбе члана 67. став 1. тачка 1. подтачка 1) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености са потврђеним међународним уговорима и оцена сагласности одредаба Одлуке Владе о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације са потврђеним међународним уговорима	IУз-67/2020	158
<b>Сахрањивање и гробља</b>		
- овлашћење јединице локалне самоуправе да уређује начин обављања комуналних делатности управљања гробљима и сахрањивања на својој територији	IУо-19/2021	266

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p><b>Слобода изражавања</b></p> <p>- да ли се решењем о изрицању новчане казне пуномоћнику странке у привредном спору због увреде суда и поступајућег судије ограничава право на слободу изражавања</p>	Уж-9940/2018	600
<p><b>Социјална заштита, центар за социјални рад</b></p> <p>- право на материјалну подршку, умањење и престанак тог права, прописивање подзаконским актом Владе мера социјалне укључености, врсте тих мера и њихове садржине</p>	<p>ИУз-332/2015</p> <p>(одлука)</p>	27
<p>- правни положај центра за социјални рад као имаоца јавног овлашћења; да ли је захтев за доделу нужног смештаја управна ствар, правна природа акта којим орган одлучује о захтеву подносиоца</p>	Уж-11300/2017	969
<p><b>Социјално осигурање (обавезно пензијско и инвалидско осигурање)</b></p> <p>- карактер потраживања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, рок за подношење тужбе за уплату ових доприноса</p>	Уж-7507/2019	569
<p>- начин одређивања основа осигурања и времена које се рачуна у стаж осигурања лицу које је половину пуног радног времена радило као запослени код послодавца, а другу половину у привредном друштву чији је оснивач</p>	Уж-6662/2019	1150
<p>- поступак по захтеву за остваривање права на инвалидску пензију – могућност учествовања странке у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, предлагања доказа и изајшњавања о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења</p>	Уж-7840/2019	1161
<p><b>Спор са страним елементом</b></p> <p>- надлежност суда у споровима са међународним елементом који се односе на поступање по захтеву за вршење родитељског права</p>	Уж-15763/2021	615

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Стан, стамбени односи</b> - могућност откупа станарске оставе у таванском простору стамбене зграде заједно са станом у тој згради; сагласност власника станова као услов за пуноважност одлуке о уступању права трајног коришћења ове просторије; да ли недостављање урбанистичке сагласности, у конкретном случају, значи да подносилац уставне жалбе није доставио комплетну техничку документацију и др.	Уж-965/2018	995
<b>Старатељство – органи</b> - улога органа старатељства у извршном поступку у коме се извршава одлука у вези са породичних односима за предају детета и одржавање личних односа са дететом, проактиван приступ органа старатељства у овом поступку	Уж-15000/2021	589
<b>Статусне промене</b> - могућност преноса потраживања из радног односа на новог послодавца насталог статусном променом ранијег послодавца	Уж-14570/2018	656
<b>Стечај</b> - правне последице потврђивања плана реорганизације у стечајном поступку - пропуст надлежног суда да обезбеди намирење потраживања подносиоца уставне жалбе у стечајном поступку, против стечајног дужника који је у време настанка потраживања имао претежан државни/ друштвени капитал, као основ за повреду права на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава, када Уставни суд досуђује накнаду материјалне штете у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку; повреда и права на суђење у разумном року у стечајном поступку у коме је подносилац пријавио али није намирио потраживања из радног односа, када Уставни суд досуђује накнаду нематеријалне штете	Уж-9225/2017  Уж-7186/2018	506  666
<b>Странци</b>		

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- поступак за улазак странца у Републику Србију и њихово задржавање у транзитним зонама међународних аеродрома, као и по захтеву за азил	Уж-3651/2015	1086
Ступање на снагу и примена општег акта - ступање на снагу општег акта даном доношења; оспорени општи акт могао да ступи на снагу најраније осмог дана од његовог објављивања на веб-сајту и огласној табли доносиоца акта	Уо-7/2022	317
<b>Судови</b>		
- Правни став судског одељења образованог за одређену правну област не представља општи правни акт за чију оцену уставности или законитости је надлежан Уставни суд	Уо-150/2021	224
<b>Сукоб надлежности</b>		
- сукоб надлежности између између редовног суда и Уставног суда у погледу надлежности за одлучивање о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року у стечајном поступку настављеном над стечајном масом стечајног дужника, који није још окончан	IIIY-13/2020	387
- сукоб надлежности између суда (Прекршајни суд у Нишу) и другог државног органа (Министарство унутрашњих послова) за поступање по захтеву за накнаду трошкова извршења у поступку пред Прекршајним судом	IIIY-120/2021	390
- сукоб надлежности између суда и другог државног органа – Уставног суда за вођење поступка и одлучивање о повреди права на суђење у разумном року због немогућности наплате потраживања извршног повериоца из радног односа по основу правноснажне и извршне пресуде према извршном дужнику над којим је вођен стечајни поступак, а потом настављен поступак над његовом стечајном масом	IIIY-14/2020	394
- Сукоб надлежности између суда и другог државног органа (Републичког геодетског завода) за одлучивање о жалби против судског решења	IIIY-81/2022	396

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- сукоб надлежности између органа управе (Градске управе за инспекцијске послове и комуналну милицију града Крагујевца) и Прекршајног суда за укидање клаузуле коначности и извршности издатог прекршајног налога	ИПУ-143/2021	399
<b>Темпорални акти</b>		
- оспорена решења била су темпоралног карактера и престала су да производе правно дејство доношењем новог решења о продужењу мере безбедности	Уж-7526/2015	717
- Уставни суд оспорена решења није поништио, имајући у виду да су била темпоралног карактера и да су престала да производе правно дејство	Уж-13593/2019	874
- оспорено решење било је темпоралног карактера и престало је да производи правно дејство истеком трајања изречене дисциплинске казне по решењу вишег суда	Уж-517/2020	880
- у конкретном случају реч је о решењима којима је одређен притвор подносиоцу, као актима темпоралног карактера	Уж-3471/2019	899
<b>Трошкови поступка пред Уставним судом</b>		
- одбацивање захтева	Уж-6383/2020	532
	Уж-14570/2018	656
	Уж-13593/2019	874
	Уж-5074/2019	1140
- нема законског основа за накнаду трошкова уставносудског поступка	Уж-3456/2016	407
	Уж-8415/2018	431
	Уж-5762/2019	511
	Уж-4881/2020	527
	Уж-6383/2020	532
	Уж-7507/2019	569
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575



Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-14570/2018	656
	Уж-3/2019	809
	Уж-6940/2019	816
	Уж-3809/2017	839
	Уж-517/2020	880
	Уж-3471/2019	899
	Уж-17471/2021	937
<b>Тужба</b>		
- рок за подношење тужбе за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање	Уж-7507/2019	569
<b>Универзитет</b>		
- прописивање као правног основа који је препрека за стицање звања наставника – изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике, одузимања звања као основа за престанак радног односа услед изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике и поступка тог одузимања звања; обухват и границе права на аутономију универзитета зајемченог чланом 72. Устава	ГУо-107/2020	343
<b>Управни поступак, управни спор</b>		
- рок за подношење захтева за понављање поступка, односно понављање поступка по службеној дужности у случају када се одлуком Европског суда за људска права, односно Уставног суда накнадно утврди повреда права или слободе подносиоца представке у истој управној ствари	ГУз-25/2018 (одлука)	21
- поступак за пријаву пребивалишта грађана; право на пребивалиште као претпоставка за остваривање свих индивидуалних права грађана	Уж-640/2019	961

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- поступак по захтеву за коришћење социјалног смештаја – да ли захтев за доделу нужног смештаја представља управну ствар, правна природа акта којим орган одлучује о овом захтеву	Уж-11300/2017	969
- поступак по захтеву за предузимање мера из надлежности грађевинске инспекције – допуштеност уставне жалбе <i>ratione temporis</i> због повреде права која је трајног карактера; допуштеност уставне жалбе <i>ratione personae</i> у погледу процесне легитимације лица у овом поступку	Уж-5325/2018	984
- поступак за издавање грађевинске дозволе – да ли се може откупити станарска остава која се налази у таванском простору стамбене зграде заједно са станом у тој згради; да ли одлука о уступању права трајног коришћења те просторије мора бити донета сагласношћу свих власника станова	Уж-965/2018	995
- поступак за враћање одузетог земљишта – непоступање надлежне општинске комисије за враћање земљишта по захтеву подносиоца уставне жалбе	Уж-199/2018	1009
- поступак за реституцију – различито поступање судова последње инстанце у истоветним чињеничним и правним ситуацијама; обим реституције која се односи на пословне просторије када је бивши власник у поступку национализације добио накнаду за национализовану пословну зграду у целини	Уж-424/2018	1016
- поступак за реституцију – да ли је Агенција за реституцију дужна да прекине поступак када се захтев односи на имовину која је конфискована бившем власнику после 9. марта 1945. године, ако подносилац захтева не достави доказ да је покренуо поступак ради рехабилитације бившег власника	Уж-6977/2018	1028
- поступак за издавање одобрења за изградњу објекта – дуго трајање поступка када не постоји процесно средство за заштиту правног интереса подносиоца захтева	Уж-6593/2018	1036

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<p>- управни спор по тужби ради поништаја решења о утврђивању јавног интереса за експропријацију непокретности – утицај доприноса подносиоца уставне жалбе трајању управног спора; разлози за ништавост решења о експропријацији; обавеза достављања акта о експропријацији власнику непокретности</p>	Уж-7200/2018	1042
<p>- поступак за поништај решења о експропријацији објеката – докази које је странка у управном поступку дужна да предложи и поднесе за своје наводе</p> <p>- поступци за упис промене носиоца права на земљишту и за одобрење извођења радова на реконструкцији објекта; дужина трајања поступка пред управним органом када је подносилац пропустио да користи прописана правна средства у току трајања тог поступка</p>	Уж-11528/2017	1052
<p>- поступак за провођење промене и уписа права у катастру – да ли се на основу решења о извршењу на зградама изграђеним на катастарској парцели са заједничким уделом, на којој извршни дужник има право коришћења, у корист извршног повериоца уписује право коришћења на целој парцели или само на земљишту испод објеката и земљишту потребном за редовну употребу објеката</p>	Уж-4837/2018	1061
<p>- поступак за улазак странца у Републику Србију и њихово задржавање у транзитним зонама међународних аеродрома и по захтеву за азил</p>	Уж-842/2019	1072
<p>- поступак за враћање одузетог земљишта – трајање управног поступка дуже од 30 година, без обзира на све друге критеријуме који утичу на дужину трајања поступка, одговорност је поступајућег органа; утицај значајног доприноса подносиоца уставне жалбе трајању поступка</p>	Уж-3651/2015	1086
<p>- поступак по захтеву за реституцију, – примена материјалног права у оспореном акту на претерано формалистички начин</p>	Уж-14018/2018	1118
	Уж-2547/2019	1125

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- поступак по захтеву за упис стварних права на објекту и парцели на којој је изграђен – поступање управног органа по молби странке за продужење рока за достављање тражене документације	Уж-3038/2019	1133
- поступак по захтеву за реституцију – право на враћање имовине, односно обештећење за изграђено грађевинско земљиште одузето применом Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, када је исплаћена накнада за експроприсани објекат који се налазио на национализованом земљишту	Уж-5074/2019	1140
- поступак за признавање права на старосну пензију – начин одређивања основа осигурања и времена које се рачуна у стаж осигурања лицу које је једну половину пуног радног времена радило као запослени код послодавца, а другу половину у привредном друштву чији је оснивач	Уж-6662/2019	1150
- поступак за остваривање права на инвалидску пензију – могућност учествовања странке у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења Републичког фонда ПИО, предлагања доказа и изјашњавања о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења	Уж-7840/2019	1161
- поступак по приговору на податке премера и на податке о правима на непокретностима – ко одлучује о приговору на податке премера и о правима на непокретностима, да ли се о том приговору може одлучивати као о захтеву за исправку уписа и шта чини основу за излагање података о правима на непокретностима у катастарским општинама у којима поред катастра земљишта постоји и земљишна књига и др.	Уж-11275/2019	1172
- поступак за заштиту права на суђење у разумном року у управном поступку	Уж-12610/2020	1188
<b>Уредбе</b>		
- Уредба о давању у закуп водног земљишта у јавној својини	ИУо-72/2020	199

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- Уредба о критеријумима за одређивање активности које утичу на животну средину према степену негативног утицаја на животну средину који настаје обављањем активности, износима накнада	Уо-109/2020	203
<b>Хашка конвенција о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце</b>		
- меродавно право за доношење оспорених аката о обустави извршног поступка, примена изузетка од обавезе хитног враћања детета из члана 13. став 1. тачка б) Хашке конвенције о грађанскоправним аспектима међународне отмице деце	Уж-6463/2017	541
<b>Чињенице и докази</b>		
- утицај на одлучивање другостепеног органа нових чињеница и нових доказа изнетих у жалби против закључка о обустављању поступка	Уж-6977/2018	1028
- докази које је странка у управном поступку дужна да предложи и поднесе за своје наводе	Уж-11528/2017	1052
- учествовање странке у поступку прибављања налаза, мишљења и оцена органа вештачења Републичког фонда за ПИО, предлагања доказа и изјашњења о изведеним доказима и чињеницама од значаја за доношење решења	Уж-7840/2019	1161
<b>Штедни улог</b>		
- да ли је потврда о конверзији штедног улога у обвезнице доказ о постојању потраживања	Уж-11627/2018	447
<b>Штега</b>		
- нематеријална штета због повреде права на суђење у разумном року када се досуђује већем броју учесника у поступку	Уж-9058/2019	500
- одговорност државе за накнаду штете због ненаплаћеног потраживања из радног односа према дужнику који је у време настанка потраживања имао претежан друштвени, односно државни капитал	Уж-9242/2020 (Уж-2583/2017)	575 575

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права на мирно уживање имовине из члана 58. став 1. Устава и права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у стечајном поступку у коме је подносилац уставне жалбе пријавио али није намирио потраживања из радног односа, када Уставни суд досуђује накнаду и материјалне и нематеријалне штете због ових повреда права	Уж-7186/2018	666
- парница за накнаду штете због неовлашћеног коришћења техничко-технолошких решења ( <i>know-how</i> ) у пословању предузећа	Уж-9344/2020	683
- околности од значаја за одређивање висине нематеријалне штете у случају оштећене у кривичном поступку која је малолетно лице и због других специфичних околности	Уж-17471/2021	937
- околности од значаја за одређивање висине нематеријалне штете у конкретном случају су посебно дужина трајања оспореног поступка и неефикасно поступање управних органа	Уж-11707/2019	1078
- утицај значајног доприноса подносиоца уставне жалбе трајању поступка на висину накнаде нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року	Уж-14018/2018	1118
- подносиатеља уставне жалбе није истакла захтев за накнаду нематеријалне штете, па је утврђење повреде права на суђење у разумном року у конкретном случају довољан начин правичног задовољења	Уж-6593/2018	1036
	Уж-11275/2019	1172

## УСТАВНЕ ЖАЛБЕ

### Област грађанског права

- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава; повреда права на имовину, из члана 58. Устава	Уж-3456/2016 (извршни поступци – ради исплате зараде, на основу правноснажне пресуде)	407
--	--	-----

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- нису повређена права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и на поштовање дома из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода	Уж-8206/2017 (парнични поступак – ради утврђења права закупа на стан и исељења из стана)	419
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-8415/2018 (парнични поступак – ради исплате новчане накнаде за случај незапослености)	431
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-11484/2018 (парнични поступак – ради накнаде нематеријалне штете)	437
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-3727/2018 (извршни поступак – извршење на основу веродостојне исправе, ради намирења новчаног потраживања)	441
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-11627/2018 (извршни поступак – извршење на основу веродостојне исправе, ради намирења новчаног потраживања)	447
- није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-11975/2017 (парнични поступак – ради објављивања одговора на информацију у медијима)	455
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-7928/2019 (парнични поступак – ради накнаде нематеријалне штете)	475
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-338/2017	482

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	(парнични поступак – ради накнаде штете у вези исплате војних пензија) Уж-11420/2017	489
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	(парнични поступак – ради накнаде штете због примене медицинског средства) Уж-9058/2019	500
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	(поступак за заштиту права на суђење у разумном року – висина новчаног обештећења) Уж-9225/2017	506
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	(извршни поступак – ради извршења на основу извршне исправе) Уж-5762/2019	511
- није повређено право права на дом, из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода	(извршни поступак – ради извршења на основу судског поравнања) Уж-12177/2020	519
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	(парнични поступак – ради утврђења права на дом) Уж-4881/2020	527
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	(извршни поступак – извршење на основу веродостојне исправе) Уж-6383/2020	532
- повреда права родитеља, из члана 65. Устава; није повређено право на правично суђење, из члана 32. Устава	(поступак рехабилитације) Уж-6463/2017	541



Одредница	Ознака одлуке	Страна
	(ванпарнични поступак – ради издавања налога за повратак детета; извршни поступак – ради извршења налога о враћању детета на основу извршне исправе)	
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (радни спор – ради исплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање)	Уж-7507/2019	569
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017) (поступак за заштиту права на суђење у разумном року у стечајном поступку, ради исплате потраживања из радног односа)	575
- повреда права родитеља, из члана 65. Устава	Уж-15000/2021	589
	(извршни поступак – извршење одлуке у вези породичних односа)	
- није повређено право на слободу изражавања, из члана 46. Устава	Уж-9940/2018	600
	(привредни спор – ради накнаде штете)	
- није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-15763/2021	615
	(парнични поступак – спор из породичних односа)	
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-11922/2018	650
	(радни спор – ради поништаја одлуке о именовану директора установе)	
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-14570/2018	656
	(радни спор – ради исплате трошкова за исхрану и других примања из радног односа)	

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права на суђење у разумном року и на имовину, из члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава	Уж-7186/2018 (стечајни поступак – ради исплате зараде и других примања из радног односа)	666
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-10308/2019 (извршни поступак пред привредним судом – на основу извршне исправе, ради намирења новчаног потраживања)	676
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-9344/2020 (парнични поступак – ради накнаде штете по основу неоснованог обогаћења)	683
<b>Област кривичног права</b>		
- повреда права на слободу и безбедност, из члана 27. став 1. Устава	Уж-7526/2015 (поступак продужења мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи)	717
- повреда права на неповредивост физичког и психичког интегритета, из члана 25. Устава, у вези са начелом забране дискриминације, из члана 21. Устава	Уж-7951/2015 (истражни поступак)	731
- нису повређена права на живот и на неповредивост физичког и психичког интегритета, из чл. 24. и 25. Устава	Уж-5947/2018 (предистражни поступак)	783
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-2062/2019 (прекршајни поступак – поступак за измену правноснажне пресуде прекршајног суда)	801

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- нису повређена права на слободу и безбедност, из члана 27. Устава	Уж-3/2019 (поступак полицијског хапшења и задржавања)	809
- нису повређена права на ограничено трајање притвора и на претпоставку невиности, из члана 31. и члан 34. став 3. Устава	Уж-6940/2019 (кривични поступак – продужење притвора)	816
- нису повређена права на слободу и безбедност, на ограничено трајање притвора и на правично суђење, из члана 27. ст. 1. и 2, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 32. став 1. Устава	Уж-2810/2018 (кривични поступак – продужење притвора)	823
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (прекршајни поступак – поступак за измену правноснажне пресуде прекршајног суда) - повреда права на хитно одлучивање суда о жалби против решења о продужењу притвора, из члана 27. став 3. Устава	Уж-1819/2019  Уж-3809/2017 (истражни поступак)	832  839
- није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. став 1. Устава	Уж-4941/2018 (поступак за изручење – одређивање и продужење екстрадиционог притвора)	848
- није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. Устава	Уж-4109/2018 (поступак за изручење – екстрадициони притвор)	854
- није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. став 1. Устава	Уж-6329/2018 (кривични поступак – трајање притвора)	867

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права на хитно одлучивање суда о жалби на притвор, из члана 30. став 3. Устава; нису повређена права на слободу и безбедност и притварање само на основу одлуке суда, из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из члана 27. став 1. и члан 30. став 1. Устава	Уж-13593/2019 (кривични поступак – поступак за одређивање и продужење притвора)	874
- повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава	Уж-517/2020 (кривични поступак – дисциплинске санкције притвореном лицу)	880
- није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-4420/2019 (прекршајни поступак)	884
- није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. ст. 1. и 2. Устава	Уж-3902/2018 (кривични поступак – притвор)	889
- није повређено право на слободу и безбедност, из члана 27. став 1. Устава	Уж-3471/2019 (кривични поступак против малолетног лица)	899
- повреда права на заштиту података о личности, из члана 42. Устава	Уж-10320/2019 (кривични поступак по приватној тужби)	909
- повреда права на правну сигурност у казненом праву, из члана 34. ст. 1. и 2. Устава	Уж-1365/2020 (кривични поступак)	930
- повреда права детета, из члана 64. став 3. Устава, у вези са начелима најбољег интереса детета и заштитничког приступа жртвама, из члана 30. ст. 1. и 2. Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања	Уж-17471/2021	937

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	(кривични поступак – споразум о признању)	
<b>Област управног права</b>		
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-640/2019 (управни поступак и управни спор – по захтеву за пријаву пребивалишта)	961
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-11300/2017 (управни поступак и управни спор – по захтеву за коришћење социјалног смештаја)	969
- повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-5325/2018 (управни поступак – по захтеву за предузимање мера из надлежности грађевинске инспекције)	984
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава; повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-965/2018 (управни поступак и управни спор – по захтеву за издавање грађевинске дозволе)	995
- повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-199/2018 (управни поступак – по захтеву за враћање одузетог земљишта)	1009
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-424/2018 (управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)	1016
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-6977/2018 (управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)	1028

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-6593/2018 (управни поступак – по захтеву за издавање одобрења за изградњу објекта)	1036
- повреда права на суђење у разумном Року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-7200/2018 (управни спор – по тужби ради поништаја решења о утврђивању јавног интереса за експропријацију непокретности)	1042
- нису повређена права на правично суђење и на имовину, из члана 32. став 1. и члан 58. Устава	Уж-11528/2017 (управни поступак и управни спор – по захтеву за поништај решења о експропријацији објеката)	1052
- није повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-4837/2018 (управни поступци и управни спор – по захтеву за упис промене носиоца права на земљишту и по захтеву за одобрење извођења радова на реконструкцији објекта)	1061
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Одлука Уж-842/2019 (управни поступак – по захтеву за провођење промене и уписа права у катастру)	1072
- повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Одлука Уж-11707/2019 (управни поступак – по захтеву за исплату додатка на плату)	1078

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- нису повређена права на слободу и безбедност, из члана 27. став 1. Устава; повреда права на правно средство, из члана 36. став 2. Устава, у вези са начелом из члана 22. став 1. Устава	Уж-3651/2015 (управни поступак – поступак за улазак странца у Републику Србију и њихово задржавање у транзитним зонама еђународних аеродрома, као и по захтеву за азил)	1086
- повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-14018/2018 (управни поступак – по захтеву за враћање одузетог земљишта)	1118
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-2547/2019 (управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)	1125
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-3038/2019 (управни поступак и управни спор – по захтеву за упис стварних права на објекту и парцели на којој је изграђен)	1133
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-5074/2019 (управни поступак и управни спор – по захтеву за реституцију)	1140
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава; повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-6662/2019 (управни поступак и управни спор – по захтеву за признавање права на старосну пензију)	1150

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-7840/2019 (управни поступак и управни спор – по захтеву за остваривање права на инвалидску пензију)	1161
- повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава; повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж-11275/2019 (управни поступак и управни спор – по приговору на податке премера и на податке о правима на непокретностима)	1172
<b>Објављивање одлуке као облик</b>		
<b>правичног задовољења</b>	Уж-3809/2017	839
<b>Објављивање одлуке због ширег</b>		
<b>значаја за заштиту уставности и</b>		
<b>законитости, људских права и слобода</b>		
	Уж-11420/2017	489
	Уж-6383/2020	532
	Уж-6463/2017	541
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575
	Уж-7951/2015	731
	Уж-5947/2018	783
<b>Предлог за одлагање извршења оспореног акта</b>		
- одбацивање предлога	Уж-9225/2017	506
	Уж-9344/2020	683
<b>Захтев за накнаду нематеријалне и/или материјалне штете</b>		



Одредница	Ознака одлуке	Страна
- досуђена накнада нематеријалне штете	Уж-7186/2018	666
	Уж-17471/2021	937
	Уж-5325/2018	984
	Уж-965/2018	995
	Уж-199/2018	1009
	Уж-7200/2018	1042
	Уж-11707/2019	1078
	Уж-14018/2018	1118
	Уж-6662/2019	1150
- досуђена накнада материјалне штете	Уж-3456/2016	407
	Уж-7186/2018	666
- одбијање захтева	Уж-8415/2018	431
	Уж-5762/2019	511
	Уж-7507/2019	569
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575
	Уж-15000/2021	589
	Уж-517/2020	880
	Уж-8415/2018	431
- одбацивање захтева	Уж-338/2017	482
	Уж-5762/2019	511
	Уж-11300/2017	969
<b>Недостатак процесних претпоставки</b>		
- неблагоприятна уставна жалба	Уж-7186/2018	666
- ненадлежност Уставног суда	Уж-3651/2015	1086
- недопуштена/преурађена уставна жалба	Уж-3456/2016	407
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-5325/2018	984
	Уж-965/2018	995
	Уж-199/2018	1009
	Уж-842/2019	1072
	Уж-14018/2018	1118
	Уж-5074/2019	1140
- акцесорна природа уставних начела	Уж-11975/2017	455
	Уж-11300/2017	969
- неисцрпљеност правних средстава	Уж-8846/2018	708
	Уж-5325/2018	984
- недостатак уставноправних разлога	Уж-5780/2021	696
	Уж-3/2019	809
	Уж-3809/2017	839
	Уж-10320/2019	909
	Уж-17471/2021	937
	Уж-6593/2018	1036
- тражи се инстанциона контрола	Уж-338/2017	482
	Уж-5780/2021	696
	Уж-11300/2017	969
- недостатак других процесних претпоставки за вођење поступка	Уж-12177/2020	519
	Уж-7951/2015	731
	Уж-2062/2019	801
	Уж-11300/2017	969
	Уж-7200/2018	1042
	Уж-12610/2020	1188
- очигледно неоснована уставна жалба	Уж-8415/2018	431
	Уж-12610/2020	1188
- оспорава се непостојећи акт	Уж-4837/2018	1061

Одредница	Ознака одлуке	Страна
- неразматрање појединих навода и захтева уставне жалбе када је већ утврђена повреда права или из других разлога	Уж-3456/2016	407
	Уж-8415/2018	431
	Уж-11484/2018	437
	Уж-7928/2019	475
	Уж-338/2017	482
	Уж-5762/2019	511
	Уж-12177/2020	519
	Уж-6463/2017	541
	Уж-7507/2019	569
	Уж-9242/2020	575
	(Уж-2583/2017)	575
	Уж-11922/2018	650
	Уж-14570/2018	656
	Уж-9344/2020	683
	Уж-7951/2015	731
	Уж-1819/2019	832
	Уж-1365/2020	930
	Уж-17471/2021	937
	Уж-640/2019	961
	Уж-11300/2017	969
	Уж-5325/2018	984
	Уж-6977/2018	1028
	Уж-3651/2015	1086
Уж-3038/2019	1133	
Уж-6662/2019	1150	

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

97.11)

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

**ГЛАСНИК**  
ШТАМПАРИЈА

