

Република Србија  
Уставни суд

*Едиција*  
Билтен Уставног суда



УСТАВНИ СУД



Б И Л Т Е Н УСТАВНОГ СУДА  
за 2017. годину

*Едиција*  
Билтен Уставног суда

*Издавачи*  
Уставни суд  
Јавно предузеће „Службени гласник“

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

*Уређивачки одбор*  
Главни и одговорни уредник  
др Јован Ђирић, судија Уставног суда

*Чланови Уређивачког одбора:*  
др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), судија Уставног суда  
др Драгана Коларић, судија Уставног суда  
др Тијана Шурлан, судија Уставног суда  
Светлана Стојковић, саветник Уставног суда  
– секретар Редакционе комисије  
Дринка Вранеш, виши обрађивач домаће судске праксе  
Бранислава Бабић, виши обрађивач стране судске праксе

*Административно-технички послови за Уређивачки одбор*  
Анита Стојановић, администратор  
електронске базе података судске праксе

*Приредила*  
Светлана Стојковић, саветник Уставног суда  
– секретар Редакционе комисије

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

*Тираж*  
200

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

Република Србија  
Уставни суд

**Б И Л Т Е Н**  
Уставног суда за 2017. годину

Београд,  
април 2019. године



## С А Д Р Ж А Ј

Реч редакције .....	13
I. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ МАРТ – ДЕЦЕМБАР 2017. ГОДИНЕ .....	15
<b>ПОСТУПАК ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕНУ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА. ....</b>	<b>17</b>
1. ЗАКони и други општи акти народне скупштине. ....	19
– Закон о планирању и изградњи – Одлука IУз-119/2016 .....	21
– Закон о коморама здравствених радника – Одлука IУз-289/2015 .....	26
– Закон о платама државних службеника и намештеника – Одлука IУз-293/2016 .....	34
– Закон о државном премеру и катастру – Решење IУз-494/2014 .....	43
– Закон о закључивању и извршавању међународних уговора – Решење IУз-132/2016 .....	47
– Закон о високом образовању – Решење IУз-756/2011 .....	56
– Закон о заштити становништва од заразних болести – Решење IУз-48/2016 .....	59
– Закон о јавним медијским сервисима – Решење IУз-165/2016 .....	81
2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ .....	91
– Споразум о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата, потврђен Законом о потврђивању Споразума („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 3/13) и Споразум између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања потврђен Законом о потврђивању Споразума („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр, 3/13 и 1/15) – Решење IУм-478/2014 .....	93

3. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ .....	117
– Одлука о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године	
– Одлука УО-77/2015 .....	119
4. ОПШТИ АКТИ ДРУГИХ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА ....	133
– Правилник о раду Акредитационог тела Србије – Одлука УО-12/2016 .....	135
– Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара	
– Одлука УО-126/2016 .....	137
– Правилник о личној карти – Одлука УО-198/2015 .....	141
– Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину – Одлука УО-148/2016 .....	149
5. ОПШТИ АКТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ .....	157
– Покрајинска скупштинска одлука о оснивању јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе“	
– Одлука УО-314/2015, са издвојеним мишљењем* .....	159
6. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	177
<b>Општина и град</b>	
– Одлука о накнадама и другим примањима запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица општине Нови Пазар – Одлука УО-70/2017 .....	179
– Правилник о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула	
– Одлука УО-183/2016 .....	183
<b>Урбанизам и градња</b>	
– Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда	
– Одлука УО-9/2014 .....	189
<b>Јавни превоз</b>	
– Одлука о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе, општине Јагодина – Одлука УО-63/2016 .....	200
– Одлука о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада	
– Одлука УО-24/2016 .....	204
<b>Комуналне и сродне делатности</b>	
– Одлука о уређивању и одржавању пијаца, Града Новог Сада	
– Одлука УО-122/2016 .....	212
– Одлука о јавним паркиралиштима, Града Зајечара – Одлука УО-307/2015 ...	218

– Одлука о држању домаћих животиња на територији Града Панчева	
– Одлука УО-257/2015 .....	225
– Одлука о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана (Град Ниш) – Одлука УО-87/2016 ..	232
– Одлука о снабдевању топлотном енергијом, Општине Прибој	
– Одлука УО-237/2015 .....	239
<b>Локалне таксе и други локални јавни приходи</b>	
– Одлука о отпису камата на доспеле обавезе по основу изворних локалних јавних прихода, Града Лесковца – Одлука УО-342/2015 .....	249
– Одлука о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама, Општине Баточина – Одлука УО-103/2015 .....	257
<b>Месне заједнице</b>	
– Одлука о месним заједницама, од 15. септембра 2010. године, коју је донела Скупштина градске општине Звездара – Одлука УО-390/2013 .....	261
<b>7. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ .....</b>	<b>271</b>
<b>Општи акти фондова</b>	
– Одлука о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање – Одлука УО-279/2016 .....	273
– Правилник о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Решење УО-260/2016 .....	284
<b>Општи акти јавних служби, комора и других носилаца јавних овлашћења</b>	
– Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Рума“, Рума – Одлука УО-222/2016 .....	298
– Статут Лекарске коморе Србије – Одлука УЗ-289/2015 .....	300
<b>Општи акти задруга</b>	
– Општа правила омладинског и студентског задругарства	
– Одлука УО-1231/2010 .....	307
<b>Акти Адвокатске коморе</b>	
– Статут Адвокатске коморе Београда – Одлука УО-235/2016 .....	316
<b>8. ПРИВРЕМЕНА МЕРА .....</b>	<b>327</b>
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, способности и достојности кандидата за судију који се први пут бира – Решење УО-215/2017 .....	329
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, способности и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира – Решење УО-254/2016 .....	336
<b>9. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА .....</b>	<b>341</b>
– Закон о порезима на имовину – Решење УО-155/2014 .....	343
– Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину – Решење УО-148/2016 .....	346

– Одлука о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама, општине Баточина – Решење IУо-103/2015 .....	358
– Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара – Решење IУо-126/2016 .....	363
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира – Решење IУо-254/2016 .....	368
– Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта, Града Ниша – Решење IУо-232/2016 .....	377
– Правилник о начину обрачуна доприноса за топлификацију, Града Ниша – Решење IУо-232/2016 .....	377
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира – Решење IУо-215/2017 .....	386
<b>10. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ .....</b>	<b>395</b>
– Закон о превозу терета у друмском саобраћају – члан 6. став 5. тачка б) – Закључак IУз-109/2016 .....	397
<b>11. ОБУСТАВА ПОСТУПКА .....</b>	<b>399</b>
– Одредба члана 65. став 3. Закона о јавним предузећима – Решење IУз-154/2016 .....	401
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира – Решење IУо-254/2016 .....	401
– Одредба члана 6. Правилника о платама лица које поставља Градско веће града Приштина – Закључак IУо-101/2015 .....	402
– Одредба члана 1. Правилника о измени и допуни Правилника о платама лица које поставља Градско веће града Приштина – Закључак IУо-101/2015 .....	402
– Одредба члана 179. став 1. Кривичног законика – Закључак IУо-231/2016 .....	403
<b>ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ИЗБОРНИМ СПОРОВИМА .....</b>	<b>405</b>
– Не ради се о изборном спору за који је надлежан Уставни суд – Закључак VIУ-101/2017 .....	407



<b>ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО ЖАЛБИ СУДИЈА И ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ ФУНКЦИЈЕ</b> .....	409
– Одбацивање жалбе на одлуку о престанку судијске функције због навршења радног века због очигледне неоснованости	
– Решење VIIIY-64/2013 и Решење VIIIY-295/2013 .....	411
– Одбацивање жалбе јер се не ради о одлуци о престанку судијске функције – Решење VIIIY-312/2014 .....	412
– Одбацивање жалбе изјављене против акта који се не може оспоравати нити жалбом судије нити уставном жалбом – Решење VIIIY-89/2016 .....	412
– Одбацивање уставне жалбе против одлуке о престанку судијске функције – Решење VIIIY-214/2016 .....	413
– Одбацивање жалбе против одлуке Народне скупштине којом се констатује престанак мандата на који је тужилац изабран	
– Решење VIIIY-46/2016 .....	414
– Одбацивање жалбе против одлуке Високог савета судства донете због неступања на судијску функцију – Решење VIIIY-120/2014 .....	416
<b>ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО ЖАЛБИ ЗА ЗАШТИТУ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ</b> .....	419
– Одбацивање жалбе општине којом се оспорава одбијање давања сагласности министарства надлежног за послове локалне самоуправе на промену назива улица и тргова на подручју општине, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка – Решење IXY-234/2016 .....	421
<b>ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА</b> .....	423
– Одбацивање захтева за извршење Одлуке Уставног суда IYo-250/2015 због недостатка претпоставки за одлучивање по захтеву	
– Закључак XY-26/2017 .....	425
<b>ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ</b> .....	427
Мериторне одлуке	
1. Уставне жалбе у области грађанског права	
– право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава Републике Србије	
– одлуке Уж-1584/2015, Уж-2775/2015, Уж-3603/2015, Уж-6967/2015, Уж-1803/2015, Уж-3066/2014, Уж-3966/2015, Уж-8949/2016, Уж-417/2014, Уж-7671/2014, Уж-5789/2015, Уж-8183/2013, Уж-2197/2016, Уж-1948/2014, са издвојеним мишљењем*, Уж-5757/2015, Уж-7702/2013, Уж-6508/2017, Уж-1671/2014, са издвојеним мишљењем* .....	445, 451, 454, 459, 472, 490, 506, 534, 538, 550, 556, 568, 579, 589, 602, 612, 629, 635

– право на правну сигурност као елемент права на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-6968/2015 .....	434
– право на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – одлуке Уж-1538/2015, Уж-418/2015, Уж-5789/2015 .....	429, 510, 556
– право на једнаку заштиту права и на правно средство – члан 36. Устава – одлуке Уж-5469/2014, Уж-5287/2015, Уж-585/2015, Уж-417/2014, Уж-4963/2014 .....	465, 483, 501, 538, 585
– слобода медија – члан 50. Устава – Одлука Уж-417/2014 .....	538
– изборно право – члан 52. Устава – Одлука Уж-1045/2015 .....	519
– право на имовину – члан 58. Устава – Одлука Уж-5640/2015 .....	530
– право на рад – члан 60. Устава – Одлука Уж-3966/2015 .....	506
– право на правичну накнаду за рад – члан 60. став 4. Устава – Одлука Уж-1533/2015 .....	441
– право на здраву животну средину – члан 74. Устава – Одлука Уж-7702/2013 .....	612
<b>2. Уставне жалбе у области кривичног права</b>	
– право на неповредивост физичког и психичког интегритета, забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања – члан 25. Устава – Одлука Уж-8791/2014 .....	655
– право на слободу и безбедност – члан 27. став 1. Устава – одлуке Уж-5755/2014, Уж-5541/2015 .....	670, 769
– право у вези поступања са лицем лишеним слободе – члан 28. Устава – Одлука Уж-8791/2014 .....	655
– право на притварање само на основу одлуке суда – члан 30. став 1. Устава – Уж-5541/2015 .....	769
– право на благовремено одлучивање о жалби на одређивање притвора – члан 30. став 3. Устава – одлуке Уж-2606/2015, Уж-3464/2015 .....	734, 762
– право на ограничено трајање притвора – члан 31. Устава – одлуке Уж-5689/2014, Уж-7750/2013, Уж-678/2014, Уж-595/2014, са издвојеним мишљењем*, Уж-4056/2015, Уж-5541/2015 .....	678, 692, 711, 719, 749, 769
– право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – Одлука Уж-1972/2014 .....	756
– право на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – одлуке Уж-3512/2012, Уж-8881/2012 .....	687, 741
– право на суђење без одуговлачења – члан 33. став 6. Устава – Одлука Уж-8881/2012 .....	741
– право на претпоставку невиности у кривичном поступку – члан 34. став 3. Устава – Одлука Уж-5755/2014 .....	670
– право на правно средство – члан 36. став 2. Устава – Одлука Уж-1645/2015 .....	744
<b>3. Уставне жалбе у области управног права</b>	
– право на судску заштиту – члан 22. став 1. Устава Републике Србије – Одлука Уж-4809/2015 .....	832

– право на правично суђење – члан 32. став 1. Устава – одлуке Уж-9191/2014, Уж-4064/2015, Уж-4301/2015, Уж-5944/2015, Уж-5930/2015, са издвојеним мишљењем*, Уж-6037/2015, са издвојеним мишљењем*, Уж-7007/2015, са издвојеним мишљењем*, Уж-1417/2016, Уж-4435/2016 . . . . .	789, 805, 808, 818, 837, 848, 867, 880, 885
– право на суђење у разумном року – члан 32. став 1. Устава – одлуке Уж-2645/2015, Уж-3171/2015, Уж-9191/2014, Уж-4301/2015 . . . .	778, 783, 789, 808
– право на правно средство – члан 36. Устава – одлуке Уж-3048/2015, Уж-4809/2015, Уж-1417/2016 . . . . .	824, 832, 880
– слобода окупљања – члан 54. Устава – одлуке Уж-3048/2015, Уж-4809/2015 . . . . .	824, 832
– право на имовину – члан 58. став 1. Устава – Одлука Уж-4301/2015 . . . . .	808
Решења о обустављању поступка и одбацивању уставних жалби . . . . .	892
<b>II. ПРАВНИ СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА . . . . .</b>	<b>933</b>
– Став о начину коришћења личног имена судије Уставног суда у актима Уставног суда . . . . .	935
<b>III. ИЗАБРАНИ СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ . . . . .</b>	<b>937</b>
– НАЧЕЛО NE VIS IN IDEM – НОРМАТИВНО РЕШЕЊЕ И НЕКА СПОРНА ПИТАЊА . . . . .	939
др Милан Шкулић, судија Уставног суда	
– ОЧИГЛЕДНО НЕОСНОВАНА УСТАВНА ЖАЛБА . . . . .	974
Радован Безбрадица, секретар Уставног суда	
– ОДЛУКА О ТРОШКОВИМА ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА КАО ОСНОВ ПОВРЕДЕ ПРАВА НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ . . . . .	998
Бесфорт Рамадани, саветник Уставног суда	
– ИНСТИТУТ ИЗДВОЈЕНОГ МИШЉЕЊА У ПРАКСИ ПРВОГ „НОВОГ“ САЗИВА УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ . . . . .	1011
Бојан Јовић, млађи саветник у Уставном суду	
<b>IV. ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР . . . . .</b>	<b>1033</b>



## РЕЧ РЕДАКЦИЈЕ

Публикација „Билтен Уставног суда“, као збирка аката Уставног суда, припремана је и штампана за потребе Уставног суда, а од 2008. године и за ширу јавност, преко овлашћеног издавача, још од оснивања Уставног суда Републике Србије, више од 50 година.

Пред вама је публикација Уставног суда под називом – Билтен Уставног суда за 2017. годину, припремљена по унапређеном уређивачком концепту у односу на раније билтене Уставног суда, тако да се на почетку Билтена налази уводни чланак („Реч редакције“), у облику уводних напомена за ову књигу Билтена, потом следи садржај Билтена који је проширен давањем детаљног прегледа његове садржајне структуре према основним надлежностима Уставног суда и врстама уставносудских поступака, са пописом свих у овом билтену презентираних аката о којима је Суд одлучивао, правних области којима припадају и врстама људских права и слобода о којима је одлучивано, називом права или слободе и одредбом Устава Републике Србије, односно Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима су право или слобода зајемчени, у централном делу Билтена дате су изабране, значајније одлуке Уставног суда донете у току 2017. године, са целовитим текстовима изрека и образложења мериторних и других важних одлука, којима претходи, у наслову сваке одлуке, назив оспореног акта и ознака његових оспорених одредаба, затим следи кратак приказ спорних уставноправних питања у предмету, потом сентенца – основни правни ставови Суда изражени кроз сваки акт, а након текста одлуке наведени су број и датум одлуке и податак о њеном објављивању (када је на тај начин објављена), док су друге одлуке (решења и закључци) презентирани у скраћеном облику – сажетку, са изреком донетог акта и само битним деловима образложења, затим следе (генерални) Ставови Уставног суда о питањима из његове надлежности који су заузети у периоду на који се Билтен односи, потом долази део са изабраним рефератима и стручним чланцима судија и саветника Уставног суда о питањима од значаја за Суд и на крају је приређен предметно-појмовни регистар, са индексом појмова садржајем обухваћених одлука Уставног суда, по азбучном регистру, а према правним областима, врстама оспорених аката и спорним материјалноправним или процесноправним питањима.

Верујемо да ће ова публикација бити значајна не само за рад судија и Стручне службе Уставног суда, судија и стручних сарадника у различитим судовима, запослених у државним органима и органима локалне самоуправе

и територијалне аутономије, другим институцијама и организацијама, привредним друштвима, адвоката, јавних бележника и извршитеља и свих других правника, било у правној пракси или правној теорији, већ и корисна најширој јавности, ради упознавања са уставносудском праксом, донетим одлукама и заузетим ставовима Уставног суда, релевантним стручним чланцима, као и другим садржајима који су од значаја за остваривање и заштиту како уставности и законитости тако и темељних људских и мањинских права и грађанских слобода.

Са поштовањем,

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

**I. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА  
ДОНЕТИ У ПЕРИОДУ МАРТ – ДЕЦЕМБАР  
2017. 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

Закон 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 97. став 8.

### *Овлашћење за пројисивање ослобођења од обрачуна доприноса за уређивање грађевинског земљишта*

Законско уређивање коришћења грађевинског земљишта саставни је део надлежности Републике Србије из члана 97. тачка 12. Устава да уреди и обезбеди организацију и коришћење простора. Наведена уставна надлежност садржи како овлашћење законодавца да за потребе финансирања уређивања грађевинског земљишта предвиди плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта, тако и овлашћење да за одређене врсте инвестиција пропише ослобођење од обавезе обрачунавања овог доприноса. Стога је Уставни суд оценио да је законодавац поступио у границама уставних надлежности Републике Србије из члана 97. тачка 12. Устава када је законом прописао да се допринос за уређивање грађевинског земљишта не обрачунава за објекте јавне намене у јавној својини, објекте комуналне и друге инфраструктуре, производне и складишне објекте и подземне етаже објеката високоградње које се не користе за комерцијалне делатности, а избор објеката за које се допринос не обрачунава у домену је законодавне политике, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. став 1. Устава, није надлежан да одлучује.

Имајући у виду да се могућност ослобођења од обрачунавања доприноса за уређивање грађевинског земљишта из оспореног члана 97. став 8. Закона не остварује према личном својству инвеститора, већ се односи на све потенцијалне инвеститоре који граде објекте јавне намене у јавној својини, објекте комуналне и друге инфраструктуре, производне и складишне објекте и подземне етаже објеката високоградње које се не користе за комерцијалне делатности, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи предлагача да је оспореном одредбом Закона о планирању и изградњи повређен принцип једнакости из члана 21. Устава.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Одбија се предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 97. став 8. 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).

2. Одбацује се предлог за оцену сагласности одредбе члана 97. став 8. Закона из тачке 1. са Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16).

### Образложење

Предлогом председника општине Параћин покренут је пред Уставним судом поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 97. став 8. Закона наведеног у тачки 1. изреке, којом су одређени објекти за које се не обрачунава допринос за уређивање грађевинског земљишта. Предлагач сматра: да се одредбом члана 97. став 8. Закона, супротно одредбама члана 21. ст. 1. и 3. Устава Републике Србије, „нарушава Уставом зајемчена једнакост и равноправност грађана“ јер су привилеговани инвеститори који граде производне и складишне објекте и подземне етажне објекта будући да су, за разлику од осталих инвеститора, ослобођени плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта; да оспорена законска одредба није у сагласности са одредбом члана 190. став 1. тачка 2. Устава којом је утврђена надлежност општине да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора, као и са одредбама члана 20. Закона о локалној самоуправи којима је прописана надлежност општине у вези са пословима уређивања и коришћења грађевинског земљишта; да „Република, мимо својих овлашћења, регулише област која је у складу са Уставом и законом у надлежности локалних самоуправа“; да су ослобађањем од обавезе плаћања доприноса за поједине објекте оштећене локалне самоуправе и умањени њихови приходи, „а самим тим и средства намењена за обезбеђење и одржавање комуналне инфраструктуре“. Полазећи од наведеног, предлагач је затражио да Уставни суд утврди несагласност оспорене законске одредбе са Уставом и Законом о локалној самоуправи.

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 и 145/14) уређују се, поред осталог, услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објекта (члан 1. став 1). Сагласно одредбама чл. 10. и 11. Закона, уређење простора врши се просторним и урбанистичким планирањем, односно доношењем просторних и урбанистичких планова (плански документи) којима се, поред осталог, одређује и намена земљишта која, према одредби члана 2. тачка 4) Закона, представља начин коришћења земљишта. Према одредбама члана 2. Закона о планирању и изградњи којима је одређено значење израза употребљених у овом закону, објекти јавне намене су објекти намењени за јавно коришћење и могу бити објекти јавне намене у јавној својини по основу посебних закона (линијски инфраструктурни објекти, објекти за потребе државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе итд) и остали објекти јавне намене који

могу бити у свим облицима својине (болнице, домови здравља, домови за старе, објекти образовања, отворени и затворени спортски и рекреативни објекти, објекти културе, саобраћајни терминали, поште и други објекти) (тачка 22a)); линијски инфраструктурни објекат јесте јавни пут, јавна железничка инфраструктура, електроенергетски вод, нафтовод, продуктовод, гасовод, објекат висинског превоза, линијска инфраструктура електронских комуникација, водоводна и канализациона инфраструктура и сл. који може бити надземни или подземни, чија изградња је предвиђена одговарајућим планским документом (тачка 26)).

Одредбама Поглавља IV Закона (чл. 82. до 1086) уређено је грађевинско земљиште, као један од начина коришћења земљишта, и прописано је: да је грађевинско земљиште оно земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом (члан 82); да грађевинско земљиште може бити уређено и неуређено, те да је уређено оно грађевинско земљиште које је у складу са планским документом комунално опремљено за грађење и коришћење (изграђен приступни пут, електромрежа, обезбеђено снабдевање водом и обезбеђени други услови) (члан 91); да уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање (истражни радови, израда геодетских, геолошких и других подлога, израда планске и техничке документације, програма за уређивање земљишта, расељавање, уклањање објеката, санирање терена и други радови) и опремање (изградња објеката комуналне инфраструктуре и изградња и уређење површина јавне намене) (члан 93. ст. 1, 2. и 4); да се финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује из средстава остварених, поред осталог, од доприноса за уређивање грађевинског земљишта (члан 95. тачка 1)); да се за уређивање грађевинског земљишта плаћа допринос јединици локалне самоуправе на чијој територији је планирана изградња објекта и да се новчана средства добијена од доприноса за уређење грађевинског земљишта користе, поред осталог, за уређивање (припремање и опремање) грађевинског земљишта и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре (члан 96).

Одредбама члана 97. Закона регулисана су питања у вези са доприносом за уређивање грађевинског земљишта који, сагласно ставу 1. овог члана, плаћа инвеститор. Оспореном одредбом члана 97. став 8. Закона одређено је да се допринос за уређивање грађевинског земљишта не обрачунава за објекте јавне намене у јавној својини, објекте комуналне и друге инфраструктуре, производне и складишне објекте, подземне етаже објеката високоградње (простор намењен за гаражирање возила, подстанице, трафостанице, оставе, вешернице и сл.), осим за делове подземне етаже које се користе за комерцијалне делатности, отворена дечја игралишта, отворене спортске терене и атлетске стазе.

Када су у питању овлашћења јединице локалне самоуправе у регулисању доприноса за уређивање грађевинског земљишта, одредбама члана 97. Закона је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе општим актом утврђује зоне и врсте намена објекта за који се утврђује допринос за

уређивање грађевинског земљишта, износе коефицијената зоне и коефицијената намене, критеријуме, износ и поступак умањивања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, посебна умањења износа доприноса за недостајућу инфраструктуру као и услове и начин обрачуна умањења из става 5. овог члана (умањење износа доприноса за трошкове инфраструктурног опремања грађевинског земљишта средствима инвеститора, као и за вредност земљишта које инвеститор уступа јединици локалне самоуправе за изградњу инфраструктурних објеката), и друге погодности за инвеститоре, метод валоризације у случају плаћања у ратама као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта, у складу са овим законом, а својим појединачним актом може предвидети додатне погодности за плаћање доприноса за објекте од посебног значаја за развој јединице локалне самоуправе. Не могу се предвидети умањења износа доприноса за објекте станоградње, осим по основу прописаном у ставу 5. овог члана, као и за објекте социјалног становања код којих је инвеститор Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (став 7).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, економске и социјалне односе од општег интереса, развој Републике Србије и организацију и коришћење простора (члан 97. тач. 8. и 12); да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 167. став 1. тачка 1) и да општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора (члан 190. став 1. тачка 2).

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да је законско уређивање коришћења грађевинског земљишта, као једног од могућих начина коришћења земљишта, саставни део надлежности Републике Србије из члана 97. тачка 12. Устава да уреди и обезбеди организацију и коришћење простора. Наведена уставна надлежност садржи како овлашћење законодавца да за потребе финансирања уређивања грађевинског земљишта, предвиди плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта тако и овлашћење да за одређене врсте инвестиција пропише ослобођење од обавезе обрачунавања овог доприноса.

С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да је законодавац поступио у границама надлежности Републике Србије из члана 97. тачка 12. Устава када је законом прописао да се допринос за уређивање грађевинског земљишта не обрачунава за објекте јавне намене у јавној својини, објекте комуналне и друге инфраструктуре, производне и складишне објекте, подземне етаже објеката високоградње које се не користе за комерцијалне делатности.



Уставни суд сматра да је избор објеката за које се допринос не обрачунава у домену законодавне политике, о чему Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. став 1. Устава, није надлежан да одлучује.

У вези са наводима предлагача да постоји уставно овлашћење општине, а не Републике, да својим актима уреди коришћење грађевинског земљишта, Уставни суд указује да таква надлежност општине јесте зајемчена чланом 190. став 1. тачка 2. Устава, али да ову надлежност општина врши у складу са законом. Према томе, наведени члан Устава неспорно јемчи општини да својим актима уређује коришћење грађевинског земљишта али само у границама које су одређене и конкретизоване законом, а нарочито Законом о планирању и изградњи који у области уређивања грађевинског земљишта представља такозвани системски, тј. секторски закон. Надлежност општине у овој области је уређена на сличан начин и у Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16). Овим законом је прописано да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тачка 8)). Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да оспореном одредбом Закона није укинута нити противуставно ограничена Уставом зајемчена надлежност општине него је заједно са осталим одредбама овог закона створен простор за општину да својим актима уређује нека питања у вези коришћења грађевинског земљишта. На основу свега наведеног, Уставни суд је оценио да одредба члана 97. став 8. Закона није у супротности са одредбом члана 190. став 1. тачка 2. Устава, како то предлагач погрешно сматра.

Имајући у виду да се могућност ослобођења од обрачунавања доприноса за уређивање грађевинског земљишта из оспореног члана 97. став 8. Закона не остварује према личном својству инвеститора, већ постоји за све потенцијалне инвеститоре који граде објекте јавне намене у јавној својини, објекте комуналне и друге инфраструктуре, производне и складишне објекте и подземне етажне објеката високоградње које се не користе за комерцијалне делатности, Уставни суд је оценио да су неосновани наводи предлагача да је оспореном одредбом Закона повређен уставни принцип једнакости из члана 21. Устава.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, након спроведеног поступка, оценио да предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 97. став 8. Закона о планирању и изградњи није основан, па је донео одлуку о његовом одбијању, одлучујући као у тачки 1. изреке.

У вези са наводима предлагача о несагласности одредбе члана 97. став 8. Закона о планирању и изградњи са одредбама Закона о локалној самоуправи, Уставни суд указује да оцена међусобне сагласности одредаба закона, у смислу цитиране одредбе члана 167. став 1. тачка 1. Устава, није у надлежности Уставног суда, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11

и 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио предлог у овом делу и одлучио као у тачки 2. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 14) 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 Одлуку као у изреци.

Одлука УЗ-119/2016 од 11. маја 2017. године (,Службени гласник РС“, број 65/17)

**Закон о коморама здравствених радника**  
**(„Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10)**  
– члан 46. став 1.

*– Искључивање права на вођење управног спора изрицањем одлука Врховног суда части Лекарске коморе Србије о изрицању мере јавне опомене*

Уставни суд је оценио да се изрицањем јавне опомене, која је Законом о коморама здравствених радника прописана као једна од дисциплинских мера у случају повреде професионалне дужности и одговорности чланова здравствене коморе, као специфичном санкцијом, одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу појединца – лица на које се ова дисциплинска мера односи, те се искључивањем вођења управног спора против коначних одлука суда части Коморе којима су изречене јавне опомене члановима Коморе нарушава право на судску заштиту и приступ суду утврђено чланом 32. став 1. Устава, као и право на правно средство утврђено чланом 36. став 2. Устава. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона о коморама здравствених радника и Статута Лекарске коморе Србије нису у сагласности ни са одредбом члана 198. став 2. Устава, имајући у виду да вођење управног спора није дозвољено против коначних одлука суда части, односно одлука Врховног суд части Лекарске коморе Србије којима су изречене мере јавне опомене, а да при томе, Законом није предвиђена другачија судска заштита за ове одлуке.

Уставни суд је поводом оспорених нормативних решења, такође, утврдио да су селективним прописивањем вођења управног спора против одлука дисциплинских органа Лекарске коморе Србије доведени у неравноправан положај чланови Лекарске коморе који не могу да остваре право на судску заштиту против одлука ових органа којима је изречена јавна опомена, у односу на чланове Коморе којима је то дозвољено у случају изрицања других дисциплинских мера, јер се ради о истоврсним правним актима, тј. коначним појединачним актима којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу неког појединца. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона и Статута нису у сагласности ни са одредбама члана 21. Устава којима

је утврђена једнакост свих пред Уставом и законом, зајемчено право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, односно забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) није у сагласности са Уставом.

2. Утврђује се да одредба члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – Одлука УС, 43/11 и 22/12), у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“, није у сагласности са Уставом и законом.

## Образложење

### I

Решењем Уставног суда ПУз-289/2015, донетим на седници Уставног суда одржаној 9. новембра 2016. године, Суд је самостално покренуо поступак за оцену уставности одредбе члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) и за оцену уставности и законитости одредбе члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – Одлука УС, 43/11 и 22/12), у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“. Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли јавна опомена, као дисциплинска мера, с обзиром на правне последице које производи, има карактер и обележја санкције за члана Коморе коме је изречена, или се пак ради само о тзв. „чисто моралној мери“ упозорења без елемената репресивности; с тим у вези се поставља и питање да ли се изрицањем јавне опомене одлучује о правима, обавезама или интересу лица на које се ова дисциплинска мера односи, имајући у виду њене последице;

– да ли се искључивањем вођења управног спора против коначних одлука суда части Коморе којима су изречене јавне опомене члановима Коморе, нарушава право на судску заштиту и приступ суду, утврђено чланом 32. став 1. Устава, као и право на правно средство, утврђено чланом 36. став 2. Устава;

– да ли су оспорене одредбе члана 46. став 1. Закона и члана 248. став 2. Статута *in fine* у сагласности са одредбом члана 198. став 2. Устава, имајући

у виду да вођење управног спора није дозвољено против свих коначних одлука суда части, односно одлука Врховног суд части Лекарске коморе Србије, тј. да је искључено против одлука којима је изречена јавна опомена члану Коморе, а да, при томе, овим законом није предвиђена другачија судска заштита за ове одлуке;

– да ли су селективним прописивањем вођења управног спора против одлука суда части у Лекарској комори Србије, повређени уставни принципи једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације, утврђени чланом 21. Устава.

У погледу оцене законитости оспорене одредбе члана 248. став 2. Статута *in fine*, Уставни суд је оценио да се као спорно поставља питање да ли је предвиђено искључење вођења управног спора у односу на поједине одлуке Врховног суда части Лекарске коморе Србије, а без обезбеђења другачије судске заштите на основу Закона, у сагласности са одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима, којом је прописано да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

Уставни суд је наведено решење доставио Народној скупштини и Скупштини лекарске коморе Србије на одговор, 30. новембра 2016. године. Народна скупштина није доставила одговор Уставном суду, док је Скупштина лекарске коморе Србије доставила свој одговор Уставном суду 26. децембра 2016. године. У том одговору се наводи да је оспорена одредба Статута унета у текст Статута Лекарске коморе Србије, сагласно одредби члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника, имајући у виду да одредбе Статута морају бити у складу са одредбама овог закона.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Законом о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) основане су коморе здравствених радника, као независне, професионалне организације, уређено је чланство у коморама здравствених радника, послови, организација и рад комора, посредовање у споровима и судови части, као и друга питања од значаја за рад коморе. Чланом 7. став 1. Закона утврђени су послови које коморе обављају као јавна овлашћења (поверени послови), у које, поред осталог, спадају и организација судова части за утврђивање повреде професионалне дужности и одговорности чланова коморе, као и за изрицање мера за те повреде и вођење именика изречених дисциплинских мера члановима коморе (тач. 5) и 6)). Одредбама чл. 39. до 47. Закона уређена је дисциплинска одговорност чланова коморе пред судом части у случају повреде професионалне дужности или угледа члана коморе. Врсте дисциплинских мера које може изрећи суд части члановима коморе одређене су чланом 43. Закона, а једна од тих мера је и јавна опомена утврђена тачком 1) овог члана Закона. Одредбом члана 44. став 1. Закона прописано је да се мера јавне опомене изриче за лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, док је одредбом члана 45.

став 4. Закона предвиђена двостепеност о одлучивању у поступку пред судом части на тај начин што је прописано да о жалби против одлуке суда части првог степена решава суд части другог степена. Оспореном одредбом члана 46. став 1. Закона прописано је да против коначне одлуке суда части којом је изречена дисциплинска мера из члана 43. тачка 1) овог закона члан коморе не може покренути управни спор.

Иста забрана предвиђена је и оспореном одредбом члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије, којом је прописано да је одлука Врховног суда части Лекарске коморе Србије коначна и да се против ње може водити управни спор, осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута.

За оцену уставности оспорених одредаба Закона и Статута, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. ст. 1. и 2); да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. став 2); 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).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), којима је прописано: 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 (члан 3. ст. 1. и 2); да управни акт, у смислу овог закона, јесте 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 се надлежним органом, у смислу овог закона, сматрају државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима (члан 6); да управни спор

решава Управни суд (члан 8. став 1); да се управни спор може покренути против управног акта који је донет у другом степену, да се управни спор може покренути и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку (члан 14).

Положај ималаца јавних овлашћења при вршењу поверених послова државне управе одређен је чланом 51. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), којим је прописано да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе.

Одредбом члана 135. став 2. тачка 4) Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13, 93/14, 96/15 и 106/15) је прописано да ће оснивач здравствене установе разрешити директора пре истека мандата ако му надлежна комора изрекне једну од дисциплинских мера прописаних законом.

### III

Законом о коморама здравствених радника је основано пет комора здравствених радника у Републици Србији, као независне и професионалне организације лекара, стоматолога, фармацеута, биохемичара и медицинских сестара и здравствених техничара, којима је поверено вршење одређених јавних овлашћења, сагласно члану 137. став 2. Устава. Један од Законом поверених послова које обављају коморе здравствених радника јесте и организација судова части за утврђивање повреде професионалне дужности и одговорности чланова коморе, као и за изрицање мера за те повреде и вођење именика изречених дисциплинских мера члановима коморе. Дисциплинска одговорност чланова коморе уређена је одредбама чл. 39. до 47. Закона. Тако је одредбом члана 39. Закона прописано да је члан коморе дисциплински одговоран пред судом части ако чињењем или нечињењем изврши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе, које су одређене чланом 40. став 1. Закона и статутом коморе. Суд части, који може бити првог или другог степена, у зависности од тога да ли је образован у седишту огранка коморе или у седишту коморе, може након спроведеног дисциплинског поступка, изрећи члану коморе једну од следећих дисциплинских мера: 1) јавну опомену, 2) новчану казну; 3) привремену забрану самосталног рада у обављању одређених послова здравствене делатности и 4) привремену забрану самосталног рада у обављању здравствене делатности. Јавна опомена и новчана казна се изричу за лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, док се мере привремене забране самосталног рада у обављању одређених послова из здравствене делатности или здравствене делатности у целини изричу за теже повреде професионалне дужности и угледа члана коморе. Против одлука суда части првог степена дозвољена је жалба суду части другог степена, међутим вођење управног спора против коначне одлуке суда части је дозвољено само у случају када је том одлуком изречена дисциплинска мера новчане казне или привремене забране самосталног рада у обављању одређених послова из здравствене

делатности или здравствене делатности у целини, али не и у случају изрицања јавне опомене, како је то изричито предвиђено оспореном одредбом члана 46. став 1. Закона.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре указује да јавна опомена, по својој правној природи, представља најблажу дисциплинску меру која се може изрећи члану Коморе у случају лакших повреда професионалне дужности или угледа члана Коморе. Законом о коморама здравствених радника (члан 40) и Статутом Лекарске коморе Србије (члан 47) прописано је када члан Коморе врши повреду професионалне дужности или угледа члана Коморе, али није одређено шта се од побројаног сматра лакшом, а шта тежом повредом. Стога је одредбом члана 47. став 7. Статута прописано да при одређивању дисциплинске мере, судеће Веће Суда части мора узети у обзир тежину и последице учињене повреде, околности под којима је до учињене повреде дошло, степен кривице учиниоца и његово држање након учињене повреде и дуге олакшавајуће или отежавајуће околности које су имале утицај на доношење дисциплинске мере. Из наведеног следи да је судеће Веће Суда части орган који цени да ли је члан Коморе својим поступањем, односно непоступањем извршио лакшу или тежу повреду професионалне дужности или угледа члана Коморе. За разлику од других предвиђених дисциплинских мера, попут новчане казне и привремене забране обављања одређених послова у здравственој делатности или здравствене делатности у целини, које садрже одређени степен репресивности и представљају казну због учињене грешке члана Коморе, јавна опомена представља првенствено меру упозорења која се састоји у прекору упућеном починиоцу лакше повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе.

У погледу правних последица изрицања јавне опомене члану коморе због лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, Уставни суд најпре указује да се одлука Суда части о изрицању јавне опомене објављује у гласилу Коморе, затим да се (као и све дисциплинске мере) уноси у евиденцију о изреченим дисциплинским мерама, одакле се брише по истеку од три године од правноснажности одлуке, уколико лекар није учинио нову повреду од правноснажности одлуке, као и да се одлаже у Именик изречених мера члановима Коморе. Поред наведеног, сагласно члану 135. став 2. тачка 4) Закона о здравственој заштити, оснивач здравствене установе ће разрешити директора здравствене установе пре истека мандата, уколико му надлежна комора изрекне једну од дисциплинских мера прописаних законом, што би значило и у случају изрицања дисциплинске мере јавне опомене, против које није обезбеђена судска заштита.

Сагласно наведеном, Уставни суд је стао на становиште да, без обзира што јавна опомена као дисциплинска мера најблажег карактера има првенствено карактер упозорења због учињене повреде професионалне дужности, како лице грешку не би поновило у будућности, чињеница да је Законом као дисциплинска мера прописана „јавна опомена“, а не „опомена“, што за последицу има њено јавно објављивање у гласилу коморе, представља специфичну санкцију за сваког коме је изречена, будући да се не ограничава

на интерно упозорење, већ сазнање о изреченој дисциплинској мери могу имати и лица која нису чланови коморе. Поред наведеног, изрицање јавне опомене за собом повлачи и једну конкретну санкцију прописану Законом о здравственој заштити, а односи се на чињеницу да ће и у случају изрицања јавне опомене оснивач разрешити директора здравствене установе пре истека мандата. Дакле, у случају да је мера јавне опомене изречена директору здравствене установе, а поводом које није дозвољена судска заштита, оснивач по Закону има обавезу да такво лице разреши функције директора пре истека мандата на који је изабран. Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да се изрицањем јавне опомене одлучује о правима, обавезама или интересу лица на које се ова дисциплинска мера односи, имајући у виду њене последице.

Како се изрицањем јавне опомене одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу појединца, то је Уставни суд оценио да се искључивањем вођења управног спора против коначних одлука суда части Коморе којима су изречене јавне опомене члановима Коморе, нарушава право на судску заштиту и приступ суду утврђено чланом 32. став 1. Устава, као и право на правно средство, утврђено чланом 36. став 2. Устава. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона и Статута *in fine* нису у сагласности ни са одредбом члана 198. став 2. Устава, имајући у виду да вођење управног спора није дозвољено против коначних одлука суда части, односно одлука Врховног суд части Лекарске коморе Србије којима су изречене мере јавне опомене, а да при томе, овим законом није предвиђена другачија судска заштита за ове одлуке.

Уставни суд је поводом оспорених нормативних решења, такође, утврдио да су селективним прописивањем вођења управног спора против одлука дисциплинских органа Лекарске коморе Србије, доведени у неравноправан положај чланови Лекарске коморе који не могу да остваре право на судску заштиту против одлука ових органа којима је изречена јавна опомена, у односу на чланове Коморе којима је то дозвољено у случају изрицања свих других дисциплинских мера, имајући у виду да се ради о истоврсним правним актима, тј. коначним појединачним актима којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу неког појединца. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона и Статута *in fine* нису у сагласности ни са одредбама члана 21. Устава којима је утврђена једнакост свих пред Уставом и законом, зајемчено право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, односно забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу.

У погледу оцене законитости оспорене одредбе члана 248. став 2. Статута *in fine*, Уставни суд је оценио да предвиђено искључење вођења управног спора у односу на поједине одлуке Врховног суда части Лекарске коморе Србије, а без обезбеђења другачије судске заштите на основу Закона, није у сагласности ни са одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима, којом је прописано да у управном спору суд одлучује о законитости



коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена друга-чија судска заштита.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је у поступку нормативне контроле утврдио да одредба члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника није у сагласности са Уставом, док одредба члана 248. став 2. Статута *in fine* није у сагласности са Уставом и законом.

И на крају, Уставни суд указује и на поједине примере у којима је вођење управног спора дозвољено и приликом изрицања најблажих дисциплинских мера (опомена или јавна опомена) у неким другим професионалним јавним службама и државним органима у Републици Србији. Тако је за све дисциплинске мере, у које спада и опомена, сагласно члану 85. Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 3/11 и 24/12 – Одлука УС) и члану 541. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 105/15 и 106/16 – аутентично тумачење), дозвољено вођење управног спора. Исто право имају и судије и носиоци јавнотужилачке функције, на основу члана 98. став 4. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС, 106/15 – Одлука УС и 47/17) и члана 111. став 4. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС).

#### IV

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду („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 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника, наведеног у тачки 1. изреке, и одредба члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије, наведеног у тачки 2. изреке, у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-289/2015 од 8. јуна 2017. године (,Службени гласник РС“, број 70/17)

Ранија уставносудска пракса о спорном питању:

Одлука IУ-68/2006 од 9. јула 2009. године

Одлука IУз-163/2011 од 23. фебруара 2012. године

Одлука IУз- 391/2013 од 2. јула 2015. године

Решење IУз-391/2013 од 18. децембра 2014. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

Закон о платама државних службеника и намештеника  
(„Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06  
– исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14)  
– члан 56. став 2.

*– Да ли њресѝанак ѝрава на накнаду ѝлаѝе бившим функционерима услед сѝицања ѝрава на ѝензију има за ѝоследицу дискриминацију жена, будући да оне услове за сѝаросну ѝензију исѝуњавају раније неѝо мушкарци*

Разматрајући основаност навода предлагача да се оспореном одредбом члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника женама одређеног старосног доба, бившим функционерима, које испуњавају услове за стицање права на старосну пензију пре навршених 65 година живота, ускраћује право да, по престанку функције, накнаду плате примају у трајању од три месеца, односно и дуже од три месеца, с обзиром на то да према оспореној одредби ово право престаје испуњењем услова за стицање права на пензију, Уставни суд је, полазећи од уставног одређења да се права из области социјалне заштите уређују законом, међу којима је и право на накнаду за случај привремене незапослености, са условима и начином остваривања тог права, његовог трајања, као и престанка права, оценио да нема уставноправног основа за оспоравање сагласности оспорене одредбе Закона са начелом о непосредној примени зајемчених људских и мањинских права и слобода из члана 18. Устава и начелом о допуштеном ограничењу зајемчених људских и мањинских права из члана 20. Устава, па ни у односу на одредбе члана 69. Устава јер се одредба става 2. овог члана не може довести у правну везу са институтом који је предлогом оспорен, а одредба става 3. којом је утврђено да запослени, у складу са законом, има право на накнаду у случају привремене незапослености, управо представља уставни основ да се право на накнаду плате бившем функционеру предвиди и уреди законом.

Нису основани наводи предлагача да се оспореном законском одредбом уводи посредна дискриминација жена бивших функционера, већ напротив – оспорена законска одредба све бивше функционере, без обзира на пол, ставља у једнак положај, јер за остваривање права на накнаду плате, односно престанак тог права није правно релевантно ни старосно доба, ни пол бившег функционера, нити околност да ли бивши функционер жели или не жели да оствари стечено право на пензију, већ искључиво то да ли има могућност да у складу са одговарајућим законским прописима стекне други извор прихода – било зараду, односно плату (заснивањем новог радног односа), било пензију (остваривањем стеченог права на пензију).

Неоснован је и захтев предлагача да се неуставност оспорене одредбе Закона утврди у односу на начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, јер су и према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености, којим се на системски начин уређују права у случају привремене незапослености, и према члану 56. став 2. Закона о

платама државних службеника и намештеника истоветни основи престанка права на предметну накнаду, тако да бивши функционери имају могућност избора по ком од тих закона ће остварити право на накнаду по престанку функције.

У односу на оспоравање сагласности оспорене законске одредбе са чланом 11. Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, Уставни суд је оценио да нема основа за ову тврдњу, јер је утврдио да су оспореном законском одредбом бившим функционерима оба пола обезбеђени иста врста и исти ниво социјалне заштите у случају незапослености због престанка функције на коју су били изабрани, именовани или постављени и да је обим те заштите сразмеран сврси због које се установљава.

Из свих изнетих разлога, Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Одбија се предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14).

## Образложење

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је поступак пред Уставним судом за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 56. став 2. Закона наведеног у изреци. Предлагач наводи да се оспореном одредбом Закона женама одређене старосне доби, бившим функционерима, које за разлику од мушкараца испуњавају услове за стицање права на старосну пензију пре навршених 65 година живота, ускраћује право да, по престанку функције, накнаду плате примају у трајању од три месеца, односно и дуже од три месеца, с обзиром на то да према оспореној одредби, ово право престаје испуњавањем услова за стицање права на пензију. По мишљењу предлагача, тиме су бивши функционери стављени у неједнак положај на основу пола, због чега је оспорена законска одредба несагласна са одредбама члана 4. став 1, чл. 18, 20. и 21, члана 69. ст. 2. и 3. и члана 194. ст. 3. и 5. Устава, а у супротности је и са одредбом члана 11. Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена.

Предлагач сматра, са једне стране, да се оспорена одредба суштински односи само на жене, иако њоме нису експлицитно наведене разлике у правима између мушкараца и жена, те да је, стога, у питању посредна дискриминација и, са друге стране, да одредбе члана 56. Закона имају законити

циљ, али да средства за постизање тог циља морају бити примерена и нужна и да мора постојати сразмерност између мере која је предузета и циља који се том мером жели постићи (да се обезбеди накнада плате у периоду од три месеца по престанку функције, за које време се очекује да ће бивши функционери пронаћи друге изворе прихода), а да је у конкретном случају евидентно да ова сразмера не постоји, с обзиром на то да ова мера (оспорена одредба става 2. члана 56. Закона) у пракси очигледно доводи до стављања бивших функционера у неједнак положај на основу њиховог пола.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је одредбама члана 56. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14) прописано да до ступања на снагу закона којим ће се уредити плате функционера, лице коме престане функција у органу Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе на коју је изабрано, постављено или именовано, укључујући и лице које према посебним прописима има положај функционера (у даљем тексту: бивши функционер) има право на накнаду плате три месеца од дана када му је престала функција, а у висини плате коју је имао на дан престанка функције (став 1), као и да право на накнаду плате престаје пре протекла рока од три месеца ако бивши функционер заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за још три месеца ако у та три месеца стиче право на пензију (оспорени став 2).

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које предлагач оспора уставност одредбе члана 56. став 2. Закона, утврђено је: 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 примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, а да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем

права (члан 20); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом, да запослени има право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом (члан 69. ст. 2. и 3); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5).

Одредбама члана 11. Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (Закон о ратификацији Конвенције објављен је у „Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори“, број 11/81), у односу на које је предлагач такође тражио утврђивање несагласности оспорене одредбе, предвиђено је да државе чланице предузимају све подесне мере ради елиминисања дискриминације жена у области запошљавања како би се на основи равноправности мушкараца и жена обезбедила једнака права, уз посебно навођење појединих мера којима се постављени циљ остварује (став 1), затим да државе чланице предузимају одговарајуће мере ради спречавања дискриминације жена због ступања у брак или материнства и обезбеђивања њиховог стварног права на рад, такође уз навођење појединих од ових мера (став 2) и, коначно, предвиђено је да се мере законске заштите које се односе на питања обухваћена у овом члану периодично преиспитују, у светлу научних и технолошких сазнања, и према потреби ревидирају, укидају или продужују (став 3).

Разматрајући основаност навода предлагача, Уставни суд је пошао од зајемченог људског права на социјалну заштиту из члана 69. Устава, којим се, у одредби става 3, утврђује да запослени, у складу са законом, има право на накнаду у случају привремене незапослености. Имајући у виду наведено, Уставни суд констатује да је уставотворац уређивање права из области социјалне заштите, међу којима је и право на накнаду за случај привремене незапослености, препустио законодавцу. То даље значи да се законом уређују услови и начин остваривања тог права, његово трајање, као и престанак права. По налажењу Суда, право функционера на накнаду плате по престанку функције представља меру социјалне заштите која по својој природи одговара праву на новчану накнаду за случај привремене незапослености, а која треба да бившим носиоцима функција који су по основу рада у органу остваривали право на плату, за одређено време и под одређеним условима, обезбеди социјалну сигурност по престанку функције. Изнето схватање Суда потврђује и то што према одредби члана 67. став 1. тачка 3. Закона о

запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10 и 38/15), право на новчану накнаду по одредбама тог закона може да оствари изабрано, именовано и постављено лице коме је престала функција, уколико није, у складу са законом, остварило право на мировање радног односа или на накнаду плате. Уставни суд констатује да поднети предлог не садржи наводе којим би се аргументовала несагласност оспорене законске одредбе са основним начелима остваривања зајемчених људских и мањинских права и слобода из чл. 18. и 20. Устава, али, независно од тога, Суд налази да је потребно да, полазећи од претходно изложеног, укаже да је Уставом изричито утврђено да се права из области социјалне заштите уређују законом, из чега следи да нема уставноправног основа за оспоравање сагласности одредбе члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника са начелом о непосредној примени зајемчених људских и мањинских права и слобода из члана 18. Устава, нити са начелом о допуштеном ограничењу зајемчених људских и мањинских права из члана 20. Устава. Такође, везано за захтев предлагача да Уставни суд утврди несагласност оспорене одредбе Закона са одредбама члана 69. ст. 2. и 3. Устава, којима је, како је већ наведено, предвиђено да се права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују законом (став 2) 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 (став 3), Суд наглашава да се одредбе става 2. члана 69. Устава и става 3. истог члана, у делу који предвиђа законско уређивање права на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, не могу довести у правну везу са институтом који је предлогом оспорен, а да одредба става 3. члана 69. Устава, у делу којим је предвиђено да запослени, у складу са законом, има право на накнаду у случају привремене незапослености, управо представља уставни основ који омогућава да се право на накнаду плате бившем функционеру уопште предвиди и уреди законом, те не постоји *ratio* оспоравања законског решења у односу на наведене одредбе Устава.

Будући да се наводима поднетог предлога заправо искључиво образлаже повреда начела забране дискриминације по основу пола, и то како са становишта начела из члана 21. Устава, тако и обавеза државе да, сагласно члану 11. Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, предузима одговарајуће мере ради елиминисања дискриминације жена, Уставни суд је детаљно испитивао основаност ових навода. У том смислу, Уставни суд најпре указује да је одредбом члана 69. став 1. Устава утврђена општа сврха уставног јемства социјалне заштите у Републици Србији, која се огледа у неопходној друштвеној помоћи ради савладавања социјалних и животних тешкоћа. Један вид те помоћи друштва испољава се и кроз право на накнаду за случај привремене незапослености. Иако је неспорно да, условно речено „циљна група“, овог вида социјалне заштите свакако нису примарно бивши носиоци функција, законодавац је, прелазним решењем Закона о платама државних службеника и намештеника, уредио право на накнаду плате по престанку функције овој категорији лица, која су права по

основу рада, међу којима је и право на плату, остваривала у органу у коме су обављала функцију. Наведено право, начелно, проистиче из обавезног осигурања за случај незапослености, које је уређено Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Тим законом је прописано 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, као и 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). Одредбама члана 67. истог закона прописано је по којим све основима незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања и, као што је Уставни суд већ претходно истакао, престанак функције изабраних, именованих и постављених лица, јесте један од основа да лице оствари право на новчану накнаду на начин и под условима предвиђеним овим законом, уколико, у складу са неким другим законом, није остварило право на накнаду плате или на мировање радног односа.

Дакле, одредбе члана 56. Закона о платама државних службеника и намештеника представљају тај „други закон“ којим је законодавац, као посебну меру социјалне заштите једне категорије лица – бивших функционера, прописао право на накнаду плате у висини плате на дан престанка функције, које се остварује три месеца по престанку функције, али под условом да лице у том периоду не заснује радни однос или не стекне право на пензију. У противном, право на накнаду престаје. Изузетно, право се може продужити за још три месеца, ако се у овом периоду стиче право на пензију. Из природе самог права на накнаду плате, установљеног као мере социјалне заштите, по схватању Уставног суда, логично проистичу и прописани разлози за престанак тог права. Наступањем једног од прописаних случајева, било да је то заснивање радног односа или стицање права на пензију, исцрпљују се циљ и сврха установљеног права, јер су се стекли услови да лице социјалну сигурност оствари путем другог прихода. Од тог тренутка, по схватању Уставног суда, престаје разумно оправдање и легитимни интерес да се бившем функционеру исплаћује накнада плате на терет јавних прихода. Уставни суд посебно истиче да, сагласно одредбама члана 76. тачка 2. у вези члана 88. став 1. тач. 2. и 4. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, и право на новчану накнаду за случај привремене незапослености које се остварује према одредбама тог закона, престаје, између осталог, заснивањем радног односа или испуњењем услова за остваривање права на старосну пензију, односно остваривањем права на породичну или инвалидску пензију.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да из правне природе накнаде плате по престанку функције, коју и сам предлагач везује за зајемчено право из члана 69. Устава, произлази да се она обезбеђује само лицу коме је неопходна друштвена помоћ у виду одређеног облика социјалне

заштите. Стога право на накнаду плате бившим функционерима, као и другим незапосленим лицима, припада само у случају да је лицу неопходна друштвена помоћ и траје до истека законом прописаног периода или до наступања неког од разлога који имају за последицу престанак потребе за овим видом заштите. Заснивањем радног односа, једнако као и испуњењем законских услова за стицање права на било коју врсту пензије (а не само старосне), сваки бивши функционер, без обзира на пол, има могућност да оствари средства за задовољавање основних животних потреба, чиме престаје потреба за неопходном друштвеном помоћи из члана 69. став 1. Устава, а коју држава пружа из јавних прихода.

С обзиром на наведено, Уставни суд оцењује да нису основани наводи предлагача да се оспореном законском одредбом уводи посредна дискриминација жена бивших функционера, будући да, како се образлаже, право на накнаду престаје стицањем услова за пензију, а према члану 19а Закона о пензијском и инвалидском осигурању осигураник жена, под условима прописаним тим законом, стиче право на старосну пензију и пре навршених 65 година живота, што је један од општих услова за стицање права на старосну пензију за особе оба пола, јер „стицање права на старосну пензију за жене не значи истовремено да ће жена то право и да користи, већ је то ствар њене личне одлуке“, пошто „жена може да буде у радном односу до своје 65 године живота када јој по сили закона престаје радни однос и након тога она може отићи у старосну пензију, под истим условима који важе и за мушкарце“, те „то фактички значи да је женама укинута право избора када ће заиста отићи у старосну пензију... , односно бивше функционерке одређеног старосног доба неће остварити право на накнаду плате у периоду од три месеца од дана када им је престала функција за разлику од мушкарца истог старосног доба или још старијих, који још увек нису остварили право на одлазак у старосну пензију“. Суд, при томе, примећује да се наводи о дискриминацији образлажу искључиво позивањем на законске одредбе о стицању права на старосну пензију, мада законодавац остваривање и престанак ове накнаде условљава стицањем права на било коју а не само старосну пензију, те нема утемељења закључак предлагача да се прописано ограничење суштински односи само на бивше функционере женског пола. Полазећи од правне природе прописане накнаде и свега претходно изложеног, Уставни суд оцењује да нема основа за тврдњу да оспорена одредба члана 56. став 2. Закона представља било који, посредни или непосредни, вид дискриминације бивших функционера по основу пола (члан 21. Устава). Уставни суд посебно наглашава да како ни за предлагача није спорно да је циљ прописивања накнаде плате по престанку функције да бивши функционер „пронађе друге изворе прихода (запослењем или пензионисањем)“, то се са уставноправног становишта не може довести у питање сразмерност „предвиђене мере“ у ситуацији када бивши функционер, одмах по престанку функције или у прописаном року, има могућност да оствари друге изворе прихода, јер је неспорно да свако лице које је стекло право на пензију, објективно има могућност да остваривањем тог права стекне „други извор прихода“. У том смислу, Уставни суд истиче



да оспорена законска одредба све бивше функционере, без обзира на пол, ставља у једнак положај, јер за остваривање права на накнаду плате, односно престанак тог права, не може бити правно релевантно ни старосно доба, ни пол бившег функционера, нити околност да ли бивши функционер жели или не жели да оствари стечено право на пензију, нити, пак, да ли уопште жели да заснује нови радни однос, већ искључиво то да ли бивши функционер има могућност да у складу са одговарајућим законским прописима стекне други извор прихода – било зараду, односно плату (заснивањем радног односа), било пензију (остваривањем стеченог права на пензију).

Коначно, будући да су и према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености, којим се на системски начин уређују права у случају привремене незапослености, и према члану 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника, истоветни основи престанка права на накнаду, те да бивши функционери, штавише, имају могућност избора по ком од тих закона ће остварити право на накнаду по престанку функције, Уставни суд оцењује да је неоснован захтев изнет у поднетом предлогу да се неуставност оспорене одредбе утврди у односу на начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

Сагласно претходно изнетим оценама, Уставни суд је утврдио да нису основани наводи предлагача о несагласности одредбе члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника са одредбама члана 4. став 1, чл. 18, 20. и 21, члана 69. ст. 2. и 3. и члана 194. став 3. Устава.

У односу на истакнуту несагласност оспорене законске одредбе са обавезама које је Република Србија преузела чланом 11. потврђеног међународног уговора – Конвенцијом о елиминисању свих облика дискриминације жена (у даљем тексту: Конвенција), Уставни суд указује на следеће. Једина одредба члана 11. Конвенције која би се могла довести у везу са питањем које се уређује оспореним законским решењем је одредба става 1. алинеја (е), којом је, као једна од подесних мера које државе чланице треба да предузму ради елиминисања дискриминације жена у области запошљавања, предвиђено да се женама обезбеди једнако право на социјалну заштиту, посебно у случају одласка у пензију, незапослености, болести, инвалидности, старости и друге неспособности за рад, као и право на плаћено одсуство. Суд констатује да се наведена, као ни остале одредбе члана 11. Конвенције не односе на обезбеђивање права бившим функционерима, али да се обавеза државе чланице да обезбеди једнако право женама на социјалну заштиту, посебно у случају незапослености, посредно, протеже и на обезбеђивање права по престанку функције, у случају да је жена функционер претходно, по основу обављања функције, остваривала право на плату. Суд посебно наглашава да се поднетим предлогом оспорена одредба погрешно доводи у везу са једнаким правом на социјалну заштиту у случају одласка у пензију, јер је право на накнаду плате по престанку функције (као и опште право на новчану накнаду незапосленом лицу) право за случај незапослености чије је извориште у обавезном осигурању за случај незапослености, а не право које проистиче из обавезног пензијског осигурања. Наиме, једнака

социјална заштита „у случају одласка у пензију“, како се наводи у Конвенцији, значи, примера ради, да држава чланица треба да предвиди да се на исти начин утврђује висина припадајуће пензије мушкарцима и женама, да износ минималне или максималне пензије буде једнак и за мушкарце и за жене, итд. Имајући у виду да је Уставни суд утврдио да је оспореном законском одредбом бившим функционерима оба пола обезбеђена иста врста и исти ниво социјалне заштите у случају незапослености због престанка функције на коју су били изабрани, именовани или постављени, као и да је обим те заштите сразмеран сврси због које се установљава, Уставни суд оцењује да нема основа за тврдњу о несагласности члана 56. став 2. Закона са одредбама члана 11. Конвенције, а тиме ни за утврђивање неуставности оспорене одредбе у односу на члан 194. став 5. Устава.

Коначно, будући да се у предлогу наводи да „Општа препорука Комитета за елиминацију дискриминације жена бр. 27 о старијим женама и заштити њихових људских права, у параграфу 42. напомиње да су државе потписнице обавезне да обезбеде да старосна граница за одлазак у пензију у јавном и приватном сектору није дискриминаторна за жене“, Уставни суд указује да, са једне стране, означени документ није прецизно интерпретиран, јер опште препоруке Комитета УН за елиминацију дискриминације жена немају правно обавезујућу снагу, те ни Општом препоруком број 27 није могла бити установљена било каква обавеза држава. Наиме, чланом 21. Конвенције је предвиђено да Комитет (за елиминацију дискриминације жена), преко Економског и Социјалног савета, сваке године извештава Генералну скупштину (УН) о свом раду и може давати предлоге и опште препоруке на основу размотрених извештаја и информација које је примио од држава чланица, да се такви предлози и опште препоруке уносе у извештај Комитета, заједно са евентуалним примедбама држава чланица, као и да извештаје Комитета генерални секретар (УН) доставља Комисији за положај жена, ради информисања. Са друге стране, Уставни суд констатује да се препорука о томе да старосна граница за одлазак у пензију у јавном и приватном сектору не буде дискриминаторна за жене, не може довести у везу са садржином оспорене одредбе Закона, као ни, генерално, са законским решењима у области пензијског осигурања, јер у правном систему Републике Србије не постоји, нити је постојала, разлика у погледу старосне границе за одлазак у пензију у зависности од тога да ли је осигураник жена пензијски стаж остварила у јавном или приватном сектору.

Имајући у виду све претходно изложено, Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредбе члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника

С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и 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), донео Одлуку као у изреци.

– *Решења*

Закон о државном премеру и катастру  
(„Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15  
– Одлука УС и 96/15) – члан 137. став 2.

– *Одређивање рока за исправку грешке, недостатака и пропуса  
о уписаним стварним правима на непокретностима*

Уставни суд је оценио да не стоје наводи иницијатора да се протеком рока прописаног оспореном одредбом члана 137. став 2. Закона о државном премеру и катастру врши повреда права својине или другог стварног права у смислу члана 58. став 1. Устава Републике Србије. Наиме, Суд налази да катастар непокретности, као јавни регистар и јединствена евиденција непокретности, треба да омогући да сви уписани подаци о непокретности буду доступни корисницима и да обезбеди заштиту свим савесним учесницима правног промета, који, у смислу начела поуздања из члана 63. Закона, не могу сносити било какве штетне последице због чињенице да се регистровано стање разликује од стварног стања непокретности, што у смислу оспорене одредбе члана 137. став 2. Закона значи да протеком рока од десет година за савесно лице наступа претпоставка апсолутне тачности уписаних стварних права на непокретностима, те да се извршени упис више не може оспоравати пред органом надлежним за одржавање катастра непокретности. Међутим, протек рока од десет година не спречава лице које сматра да му је погрешним уписом повређено стварно право на непокретности да, сагласно члану 7. овог закона, тражи заштиту својинских и других стварних права у одговарајућем судском поступку.

Стога је Уставни суд нашао да изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности члана 137. став 2. Закона, па је сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио.

Уставни суд донео је

Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 137. став 2. Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 – Одлука УС и 96/15).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 137. став 2. Закона наведеног у изреци. Подносилац

иницијативе сматра да је прописивање рока у коме се могу исправити грешке учињене приликом уписа или брисања уписа стварних права на непокретностима у супротности са одредбама члана 58. Устава Републике Србије, односно са „правом на својину и другим имовинским правима која не могу да застаре“. Иницијатор је мишљења да из оспорене одредбе произлази да по истеку прописаног рока, исправку није могуће захтевати нити отклонити грешку чак и уколико је грешком, односно погрешним уписом, повређено право својине или друго стварно право одређеног лица, односно да се „у случају грешке учињене приликом уписа или брисања права својине или другог стварног права директно врши повреда ових права коју није могуће отклонити исправком уколико је протекло рок од пет година.“

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорена одредба члана 137. став 2. Закона, којом је било прописано да се грешке, недостаци и пропусти о уписаним стварним правима на непокретностима, могу исправити у року од пет година од дана уписа у одржавању катастра непокретности, или у року од пет година од дана почетка примене катастра непокретности, у току поступка пред Уставним судом измењена одредбом члана 58. Закона о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, број 96/15), тако што је рок у коме се могу исправити грешке, недостаци и пропусти о уписаним стварним правима на непокретностима продужен на десет година.

Имајући у виду да се иницијативом доводи у питање уставност постојања, а не дужина рока за исправку грешака, недостатака и пропусти о уписаним стварним правима на непокретностима, Уставни суд је у разматрању спорног законског решења имао у виду интегрални текст одредбе члана 137. став 2. Закона.

Закон о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 – Одлука УС и 96/15) донела је Народна скупштина на седници одржаној 31. августа 2009. године, а ступио је на снагу 11. септембра 2009. године. Овим законом уређују се стручни послови и послови државне управе који се односе на државни премер, катастар непокретности, катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-картографску делатност, процену вредности непокретности, геодетско-катастарски информациони систем и Националну инфраструктуру геопросторних података и геодетски радови у инжењерско-техничким областима (члан 1). Законом је, између осталог, прописано: да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима, (члан 4. став 1); да на поједина питања уписа стварних права која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којим се уређује својина и друга стварна права, а на поједина питања поступка која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 7); 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

(у даљем тексту: Служба) (члан 11. став 2); да се својина и друга стварна права на непокретностима стичу, преносе и ограничавају уписом у катастар непокретности (конститутивност уписа), а престају брисањем уписа (члан 60. став 1); да је ималац права на непокретности обавезан да поднесе захтев за упис непокретности и права својине у катастар непокретности (члан 61. став 1); да су подаци о непокретностима уписани у катастар непокретности истинити и поуздани и нико не може сносити штетне последице због тог поуздања (члан 63); да су врсте уписа у катастар непокретности, између осталог, упис непокретности и упис права (члан 73. тач. 1) и 2)); да је упис стварних права упис којим се стичу, преносе, ограничавају или престају право својине и друга стварна права на непокретностима, ако законом за поједина права није одређено да упис има декларативно дејство (члан 75); да је одржавање катастра непокретности прикупљање, утврђивање и провођење насталих промена на непокретностима и стварним правима на њима, које су од утицаја на податке катастра непокретности настале после потврђивања катастра непокретности у складу са одредбама овог закона (члан 113); да је ималац права на непокретности дужан да у року од 30 дана од настанка промене поднесе захтев за провођење промене Служби (члан 117. став 1); да се упис у катастар непокретности врши на основу приложених исправа у складу са захтевом, или на основу закона којим је одређен упис (члан 121. став 1); да су странке у поступку уписа: лице у чију корист се одлучује о упису, уписани претходник и свако лице ради заштите својих права или правних интереса (члан 122); да се захтев за упис подноси у писаном облику, као папирни или електронски документ, а да захтев може поднети странка из члана 122. овог закона (члан 123. ст. 1. и 3); да се о захтеву за упис одлучује решењем на основу исправа и доказа поднетих уз захтев (члан 126. став 1); да решење о упису у катастар непокретности садржи: врсту уписа, врсту права, означање непокретности, податке о лицу у чију корист се врши упис, податке о уписаном претходнику, основ уписа, податке о висини таксе, својеручни, односно електронски потпис овлашћеног лица и друго (члан 127. став 1). Одредбом члана 128. Закона прописано је да се упис у катастар непокретности врши даном доношења решења којим је упис дозвољен, са дејством од момента пријема захтева, уз истовремени упис по службеној дужности забележбе ради чињења видљивим да решење о упису није коначно, броја решења, као и брисање забележбе поднетог захтева (став 1), да се упис у катастар непокретности врши и на основу другостепеног решења којим се дозвољава упис или на основу судске одлуке из управног спора, даном пријема другостепеног решења, односно судске одлуке у надлежној Служби (став 2), да се под уписом у случајевима из ст. 1. и 2. овог члана, подразумева и брисање права на непокретности, као и брисање уписа извршеног првостепеним решењем које је поништено (став 3).

Одредбе члана 137. Закона систематизоване су у поглављу 7. под називом „Одржавање катастра непокретности“, у одељку 7.3. „Исправљање грешака у одржавању катастра непокретности“. Одредбом става 1. наведеног члана Закона одређено је да у поступку одржавања катастра непокретности

Служба по службеној дужности или по захтеву странке, исправља све утврђене грешке, недостатке и пропусте у подацима о непокретностима. Оспореном одредбом става 2. члана 137. Закона прописано је да се грешке, недостаци и пропусти о уписаним стварним правима на непокретностима, могу исправити у року од десет година од дана уписа у одржавању катастра непокретности, или у року од десет година од дана почетка примене катастра непокретности. Одредбама члана 137. Закона такође је прописано да о исправци из ст. 1. и 2. овог члана, Служба доноси решење против кога се може изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања решења (став 3), а да се у смислу става 2. овог члана, не може поступити ако нема сагласности лица које је после погрешног уписа, уписало своје стварно право сматрајући податке катастра непокретности истинитим и потпуним, у складу са начелом поуздања (став 4).

Из наведених одредаба члана 137. Закона произлази да Закон не прописује рок за исправку утврђених грешака, недостатака и пропуста у подацима о непокретностима, док се грешке, недостаци и пропусти о уписаним стварним правима на непокретностима, могу исправити у року од десет година од дана уписа у одржавању катастра непокретности, или у року од десет година од дана почетка примене катастра непокретности, уз сагласности лица које је после погрешног уписа, уписало своје стварно право.

Одредбом члана 58. став 1. Устава, у односу на коју се иницијативом тражи оцена уставности оспорене законске одредбе, јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Разматрајући оспорену одредбу члана 137. став 2. Закона, у смислу навода и разлога подносиоца иницијативе, Уставни суд је пошао од тога да је упис стварних права на непокретностима у катастар непокретности, као основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима, системски уређен Законом о државном премеру и катастру. Сагласно Закону послови државне управе који се односе на катастар непокретности су, између осталог, послови оснивања, обнове и одржавања катастра непокретности за које је надлежан Републички геодетски завод, а упис права и промене права на непокретностима се врши у управном поступку, пред надлежним органом управе. Закон о државном премеру и катастру одређује да се својина и друга стварна права на непокретностима стичу, преносе и ограничавају уписом у катастар непокретности (конститутивност уписа), а престају брисањем уписа, а да се у случајевима одређеним законом, својина и друга стварна права на непокретностима могу стећи и пре уписа у катастар непокретности, а уписом производе правно дејство према трећим лицима (декларативност уписа).

Поред тога што, као јавни регистар треба да омогући да сви уписани подаци о непокретности буду доступни корисницима, катастар непокретности као јединствена евиденција непокретности треба да омогући и заштиту свим савесним учесницима правног промета, који, у смислу начела поуздања из члана 63. Закона, не могу сносити било какве штетне последице због чињенице да се регистровано стање разликује од стварног стања непокретности. Наиме, начело поуздања, као једно од основних начела

катастра непокретности, заснива се на претпоставци да дата евиденција непокретности истинито и поуздано одражава чињенично и правно стање о непокретности, што у смислу оспорене одредбе члана 137. став 2. Закона значи да протеком рока од десет година, за савесно лице, наступа претпоставка апсолутне тачности уписаних стварних права на непокретностима, те да се извршени упис више не може оспоравати пред органом надлежним за одржавање катастра непокретности.

Међутим, Уставни суд сматра да протек рока од десет година или одсуство сагласности лица које је после погрешног уписа уписало своје стварно право сматрајући податке катастра непокретности истинитим и потпуним, не спречава лице које сматра да му је погрешним уписом повређено његово стварно право на непокретности да, сагласно члану 7. Закона о државном премеру и катастру, применом закона којим се уређује својина и друга стварна права, тражи заштиту својих стварних права у судском поступку.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да не стоје наводи иницијатора да се протеком рока прописаним оспореном одредбом члана 137. став 2. Закона врши повреда права својине или другог стварног права у смислу члана 58. став 1. Устава, те је Уставни суд нашао да изнетим разлозима у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, 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), решио да иницијативу одбаци.

На основу изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-494/2014 од 11. маја 2017. године

**Закон о закључивању и извршавању међународних уговора  
(„Службени гласник РС“, број 32/13)  
– члан 8. и члан 14. став 2.**

*– Привремена и примена међународној уговора;  
уговора који не подлежу постојаности и потврђивања*

По спроведеном уставносудском поступку, Уставни суд није стао на становиште да су поднетом иницијативом поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. и члана 14. став 2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да је поднета иницијатива неприхватљива.

Наиме, Суд је утврдио да је сагласно Бечкој конвенцији, која је ратификована још Уредбом која је објављена у „Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори“, број 30/72, уставотворац одређујући

надлежности Народне скупштине, у члану 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, одредио да Народна скупштина потврђује међународне уговоре, када је Законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. То значи да је законодавцу остављено да одреди да ли ће прописати обавезно потврђивање међународних уговора од стране Народне скупштине и у којим случајевима, те је законодавац, крећући се у оквиру ових уставних овлашћења, у члану 14. став 1. Закона таксативно одредио које то међународне уговоре потврђује Народна скупштина, а у односу на све остале међународне уговоре одредио да они не подлежу обавези потврђивања, односно ратификацији, али се они, сагласно одредби члана 20. Закона, објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“. Из наведеног произлази да постоји уставни основ да закључивање одређених међународних уговора не буде праћено потврђивањем (ратификацијом) од стране Народне скупштине и да је законодавац овлашћен да уреди у којим случајевима се пристанак на обавезивање уговором не даје у форми потврђивања (ратификације), те је Уставни суд оценио да поднета иницијатива не садржи уставноправно утемељење за тврдњу о несагласности оспорене одредбе члана 14. став 2. Закона са Уставом.

Када је реч о одредби члана 8. оспореног Закона, Уставни суд најпре указује да је привремена примена међународног уговора предвиђена као могућност у члану 25. Бечке конвенције, тако да нема никакве сумње да оспорена одредба члана 8. Закона није у супротности са Бечком Конвенцијом, као потврђеним међународним уговором. Надаље, законодавац је, на основу члана 97. став 1. тачка 1. Устава, донео оспорени Закон, којим је, између осталог, прописан поступак закључивања међународних уговора, а имајући у виду и то да Бечка конвенција само установљава институт привремене примене уговора, не уређујући при томе ни услове, ни поступак примене тог института, будући да су ово питања унутрашњег правног поретка. У том смислу, детаљним уређивањем поступка који мора да претходи привременој примени уговора и прописивањем разлога за престанак привремене примене, а што је предмет оспорене одредбе члана 8. Закона, законодавац је, према оцени Уставног суда, утврдио јасне обавезе органа извршне власти којима се обезбеђује да Народна скупштина, као орган надлежан за потврђивање конкретног међународног уговора буде укључена и у фазу привремене примене тог уговора, као и да у кратком року од почетка привремене примене (30 дана) буде у ситуацији да одлучује о потврђивању предметног међународног уговора, имајући у виду и то да је према Бечкој конвенцији привремена примена уговора предвиђена не само као могућност, већ и да је она уобичајена у пракси међународног уговорног права, нарочито у ситуацијама када је поступак ратификације дуготрајан, односно када је ступање уговора на снагу условљено одређеним бројем ратификација, а примена појединих одредаба или целог уговора не трпи одлагање, због рокова у извршавању уговора.



Уставни суд донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. и члана 14. став 2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС“, број 32/13).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба закона из тачке 1. изреке.

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. и члана 14. став 2. Закона из изреке. Одредба члана 8. Закона која предвиђа могућност да се међународни уговор који подлеже потврђивању привремено примењује до његовог ступања на снагу, оспорена је наводом да се тиме крше начела владавине права и поделе власти из чл. 3. и 4. Устава и да је ова одредба у супротности са одредбама чл. 98, члана 99. став 1. тач. 4. и 7. и став 2. тачка 1. и чланом 122. Устава, јер је том одредбом Закона Влада „приграбила“ овлашћења и надлежности Народне скупштине све док привремена примена међународног уговора траје. По оцени иницијатора Народна скупштина, као највише представничко тело и носилац законодавне власти, оспореном одредбом Закона изгубила је било какву могућност да надзире Владу у погледу преузимања и извршавања међународних обавеза по међународним уговорима који се привремено примењују. Такође, по мишљењу иницијатора, оспорена одредба члана 8. Закона није сагласна ни са чланом 16. став 2. и чланом 194. ст. 2. и 4. Устава јер омогућава да се привремено примењују међународни уговори који подлежу ратификацији, а нису потврђени и који нису део правног поретка Републике Србије. Ефекат спорне одредбе Закона, по оцени иницијатора, је такав да се привремено примењују и „чак потпуно спроводе и међународни уговори који су противуставни без могућности процесуирања пред Уставним судом“ и спречавања настајања штетних последица по уставноправни поредак земље док спровођење траје. Такође, наводи се да је оспореном одредбом Закона, прекршен и члан 51. Устава о праву на обавештеност о питањима од јавног значаја јер није прописана обавеза објављивања међународног уговора који се привремено примењује. Иницијатор се позива на Одлуку Уставног суда Југославије У. број 13/85 од 12. октобра 1988. године којом је тај суд утврдио да одредба члана 13. тада важећег Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени лист СФРЈ, бр. 55/78 и 47/89), којом је било дато генерално овлашћење Савезном извршном већу да може дати одобрење да делегација СФРЈ прихвати клаузулу у међународном уговору да се такав уговор може привремено примењивати и пре његовог ступања на снагу, дакле пре ратификације, није у складу са Уставом СФРЈ.

Одредба члана 14. став 2. Закона, према којој међународни уговори који не подлежу поступку потврђивања и о којима Влада доставља информацију надлежном одбору Народне скупштине, оспорена је наводом да није у сагласности са чланом 16. став 2. и са чланом 194. став 4. Устава, јер омогућава закључивање и спровођење међународних уговора који „уопште“ не подлежу поступку потврђивања ни од стране Народне скупштине, ни Владе, па самим тим не представљају део правног поретка Републике Србије. Указује се да је нејасно и непрецизно законско одређење о којим и каквим се међународним уговорима ради и која материја се може уређивати таквим уговорима, што ствара ризик да се и „ови уговори одметну од уставноправног система РС“ без могућности оцењивања њихове уставности.

Такође, иницијатор предлаже да Уставни суд донесе решење којим ће обуставити извршење сваког појединачног акта и радње који се предузимају на основу оспорених законских одредаба.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да се Законом о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС“, број 32/13) уређује поступак закључивања и извршавања међународних уговора, као и друга питања у вези са међународним уговорима (члан 1). Дакле, овим законом Република Србија, сагласно својој надлежности из члана 97. тачка 1. Устава, у области уговорног права, уређује односе са другим државама, а која материја је на међународно правном нивоу регулисана мултилатералним уговором, тј. Бечком конвенцијом о уговорном праву, чији је наша држава члан од 1972. године. Оспореном одредбом члана 8. Закона која је систематизована у Поглављу II „Поступак закључивања међународних уговора“, прописано је: да Влада, изузетно по добијању сагласности надлежног одбора Народне скупштине, може овластити делегацију Републике Србије да прихвати да се међународни уговор који се потврђује у целини, или поједине његове одредбе, могу привремено примењивати до његовог ступања на снагу, с тим што поступак потврђивања овог међународног уговора мора бити покренут у року од 30 дана од датума његовог потписивања (став 1); да привремена примена уговора престаје ако Република Србија одлучи да не постане страна тог међународног уговора и када о тој својој одлуци обавести остале стране уговорнице између којих се уговор привремено примењује, у складу са одредбама самог уговора и општеприхваћеним правилима међународног права (став 2). Одредба члана 14. Закона систематизована је у Поглављу III „Поступак потврђивања међународних уговора“. Том одредбом, чији је став 2. оспорен, прописано је: да Народна скупштина потврђује међународне уговоре војне, политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију, уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона и уговоре којима се одступа од постојећих законских решења (став 1); да међународни уговори који не спадају у уговоре из става 1. овог члана не подлежу поступку потврђивања и да о овим уговорима Влада доставља информацију надлежном одбору Народне скупштине (оспорен став 2). Одредбом члана 20. став 1. Закона прописано је да се међународни

уговори из члана 14. став 2. овог закона објављују у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“ у року од 30 дана од дана њиховог потписивања.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују и да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16. став 2); да Република Србија уређује и обезбеђује међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама (члан 97. став 1. тачка 1); да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања (члан 99. тачка 4); да Народна скупштина већином гласова свих народних посланика Народне скупштине одлучује о законима којима се уређује закључивање и потврђивање међународних уговора (члан 105. став 3. тачка 6); да Влада утврђује и води политику и извршава законе и друге опште акте Народне скупштине (члан 123. став 1. тач. 1. и 2); да је Влада одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе (члан 124); да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (члан 194. став 4).

Уставни суд је, такође, имао у виду и Бечку конвенцију о уговорном праву која је ратификована Уредбом о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 30/72), која се примењује на уговоре између држава. Питање пристанка државе да буде везана уговором уређено је одредбама чл. 11. до 16. Бечке конвенције на начин: да пристанак једне државе да буде везана уговором може бити изражен потписивањем, разменом инструмената који сачињавају уговор, ратификацијом, прихватањем, одобравањем или приступањем или на сваки други договорен начин (члан 11); да се 1. пристанак држава да буде везана уговором изражава путем ратификације: а) ако уговор предвиђа да се пристанак изрази ратификацијом, б) ако је на други начин утврђено да су се државе које су учествовале у преговорима договориле да је потребна ратификација, ц) ако је представник те државе потписао уговор под резервом ратификације или ако намера те државе да потпише уговор под резервом ратификације произлази из пуномоћја њеног представника или је изражена у току преговора, те да се 2. пристанак државе да буде везана уговором изражава путем прихватања или одобравања у условима сличним онима који се примењују на ратификацију (члан 14); да осим ако уговором није другачије одређено, инструменти о ратификацији, прихватању, одобравању или приступању утврђују пристанак државе да буде везана уговором у тренутку: а) њихове размене између држава уговорница, б) њиховог депоновања или депозитера, или ц) њиховог саопштавања државама уговорницама или депозитару, ако је тако договорено (члан 16). Према члану 25. Конвенције

која је систематизована у Одељку III „Ступање уговора на снагу и привремена примена“ у тачки 1. тог члана, предвиђено је да се уговор или део уговора примењују привремено док уговор не ступи на снагу, ако је самим уговором тако одређено или ако су се државе које су учествовале у преговорима о томе договориле на други начин.

Испитујући испуњеност претпоставки за покретање поступка, а са становишта навода подносиоца иницијативе којима су оспорене одредбе члана 8. и члана 14. став 2. Закона, Уставни суд је, пре свега, пошао од саме садржине појма потврђивања међународног уговора. Наиме, Закон о закључивању и извршавању међународних уговора не садржи дефиницију појма потврђивање међународног уговора. Међутим, из одредаба поглавља III Закона следи да се под појмом потврђивања међународног уговора подразумева поступак ратификације, који спроводи Народна скупштина са циљем давања пристанка Републике Србије да буде везана уговором, а који је изражен у форми закона, или другим речима, под појмом потврђивања се подразумева ратификација међународног уговора од стране Народне скупштине.

При томе треба имати у виду да Бечка Конвенција о уговорном праву, чији је потписник Република Србија, одређује да је ратификација само један од начина, којим Држава на међународном плану даје свој пристанак да буде везана уговором, имајући у виду да је одредбом члана 11. ове конвенције предвиђено да пристанак једне државе да буде везана уговором може бити изражен потписивањем, разменом инструмената који сачињавају уговор, ратификацијом, прихватањем, одобравањем или приступањем или на сваки други договорен начин.

Сагласно Бечкој Конвенцији, уставотворац је, одређујући надлежности Народне скупштине у члану 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, одредио да Народна скупштина потврђује међународне уговоре, када је Законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. То значи да је остављено законодавцу да одреди да ли ће прописати обавезно потврђивање међународних уговора од стране Народне скупштине и у којим случајевима.

Законодавац је управо, крећући се у оквиру ових својих уставних овлашћења у члану 14. став 1. Закона одредио које то међународне уговоре потврђује Народна скупштина (војне, политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију, уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих Закона и уговоре, којима се одступа од постојећих законских решења).

Осим тога, по налажењу Уставног суда, наведена одредба Устава истовремено значи да уставотворац не искључује и друге начине изражавања пристанка на обавезивање уговором, који се помињу у члану 2. Бечке Конвенције, а која је, као потврђени међународни уговор, део правног поретка Републике Србије. Стога је законодавац у члану 14. став 2. Закона у односу на све остале међународне уговоре, који нису набројани у ставу 1. истог члана Закона, одредио да они не подлежу обавези потврђивања, дакле не подлежу ратификацији. Уставни суд додатно указује да се, сагласно одредби члана 20.

Закона и међународни уговори, који не подлежу обавези потврђивања објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Како из претходно наведеног произлази да постоји уставни основ да закључивање одређених међународних уговора не буде праћено потврђивањем (ратификацијом) од стране Народне скупштине и да је законодавац овлашћен да уреди у којим случајевима се пристанак на обавезивање уговором не даје у форми потврђивања (ратификација), то је Уставни суд оценио да поднета иницијатива не садржи уставноправно утемељење за тврдњу о несагласности оспорене одредбе члана 14. став 2. Закона са Уставом.

Када је реч о одредби члана 8. оспореног Закона, иницијатор ову одредбу оспорава са становишта чл. 3, 4, 98, члана 99. став 1. тач. 4. и 7. и став 2. тачка 1, члана 122, као и члана 194. ст. 2. и 4. и члана 16. став 2. Устава.

Образажујући због чега је по његовом виђењу оспорена одредба члана 8. Закона у супротности са чл. 3, 4, 98, чланом 99. став 1. тач. 4. и 7. и став 2. тачка 1, те чланом 122. Устава, иницијатор разлоге неуставности види у томе да је том одредбом Закона, Влада „приграбила“ овлашћење и надлежности Народне скупштине, све док привремена примена међународног уговора траје, те да је тиме Народна скупштина, као највише представничко тело и носилац законодавне власти, изгубила било какву могућност да надзире Владу у погледу преузимања и извршавања међународних обавеза по међународним уговорима, који се привремено примењују.

Уставни суд најпре указује да је привремена примена међународног уговора предвиђена као могућност у члану 25. Бечке Конвенције, која је ратификована још Уредбом која је објављена у „Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори“, број 30/72, тако да нема никакве сумње да оспорена одредба члана 8. Закона није у супротности са Бечком Конвенцијом, као потврђеним међународним уговором.

Надаље, законодавац је, на основу члана 97. став 1. тачка 1. Устава, донео оспорени Закон, којим је између осталог прописан поступак закључивања међународних уговора, у коме Влада, сагласно својим надлежностима из члана 123. тачка 1. Устава да утврђује и води политику, управо остварује своје надлежности у вези са покретањем поступка за вођење преговора и закључивање међународних уговора, на тај начин што утврђује предлог основе за вођење преговора и закључивање међународног уговора и одређује делегацију за вођење преговора, а као могућност је у члану 8. дато овлашћење Влади да може она овластити делегацију да прихвати да се међународни уговор, који се потврђује, у целини или поједине његове одредбе, могу привремено примењивати до његовог ступања на снагу. Уставни суд наглашава да је ова могућност двострано условљена и то: прво – добијањем претходне сагласности надлежног одбора Народне скупштине и друго – да у том случају поступак за потврђивање таквог уговора мора бити покренут најдаље у року од 30 дана од дана његовог потписивања.

Према томе, наводи иницијатора да је Влада „приграбила“ овлашћења и надлежности Народне скупштине, све док привремена примена међународног уговора траје и да је Народна скупштина изгубила било какву

могућност да надзире Владу у погледу преузимања и извршавања међународних обавеза по тим уговорима, представљају израз погрешног тумачења целине оспореног Закона. Напротив, Влада је управо у оквиру својих овлашћења да уређује и води политику, између осталог овлашћена и да од надлежног одбора Народне скупштине под одређеним условима, и то пре закључивања међународног уговора, затражи сагласност за привремену примену уговора, а надлежни одбор Народне скупштине може ускратити такву сагласност, уколико оцени да нису испуњени услови за привремену примену међународног уговора.

Уставни суд додатно указује да приликом разматрања оспорене законске одредбе треба имати у виду да Бечка конвенција само установљава институт привремене примене уговора, не уређујући при томе ни услове, ни поступак примене тог института, будући да су ово питања унутрашњег правног поретка. У том смислу, детаљним уређивањем поступка који мора да претходи привременој примени уговора и прописивањем разлога за престанак привремене примене, а што је предмет оспорене одредбе члана 8. Закона, законодавац је, према оцени Уставног суда, утврдио јасне обавезе органа извршне власти којима се обезбеђује да Народна скупштина, као орган надлежан за потврђивање конкретног међународног уговора буде укључена и у фазу привремене примене тог уговора, као и да у кратком року од почетка привремене примене (30 дана) буде у ситуацији да одлучује о потврђивању предметног међународног уговора.

Осим што је Бечком конвенцијом привремена примена уговора предвиђена као могућност, она је и уобичајена у пракси међународног уговорног права, нарочито у ситуацијама када је поступак ратификације дуготрајан, односно када је ступање уговора на снагу условљено одређеним бројем ратификација, а примена појединих одредаба уговора или пак целог уговора, не трпи одлагање, због рокова у погледу извршавања уговора.

Иницијатор такође, оспорену одредбу члана 8. Закона оспорава и са становишта члана 16. став 2. и члана 194. ст. 2. и 4. Устава, наводећи да се овом законском одредбом омогућава да се привремено примењују међународни уговори, који подлежу ратификацији, иако нису део правног поретка, јер нису потврђени и као такви противуставни без могућности процесуирања пред Уставним судом. Такође, иницијатор оспорава наведену одредбу Закона и са становишта члана 51. Устава, којом се установљава право на обавештеност о питањима од јавног значаја, јер није прописана обавеза објављивања међународног уговора, који се привремено примењује.

Поводом ових навода иницијатора, Уставни суд налази да се законска могућност привремене примене међународног уговора (или појединих његових одредаба), који подлеже обавези потврђивања, не може довести у уставноправну везу са начелима уставног поретка о међународним односима из члана 16. Устава, као ни са принципима хијерархије домаћих и међународних општих правних аката из члана 194. Устава. Са друге стране, Уставни суд указује да је у члану 196. Устава утврђена обавеза објављивања закона и свих других општих аката. Када су у питању уговори, чија је ратификација

обавезна, па и када се они привремено примењују, ова обавеза објављивања из члана 196. Устава испуњена је тиме што се закон о потврђивању (ратификацији) међународног уговора објављује пре његовог ступања на снагу. Сва остала питања, која се односе на међународни положај Републике Србије и односе са другим државама и међународним организацијама, па самим тим и поступак закључивања и извршавања међународних уговора, као и њихова евентуална привремена примена, спада у надлежност Народне скупштине, која ове односе уређује доношењем посебних закона на основу члана 97. став 1. тачка 1) Устава. Уставни суд додатно истиче да се привремена примена међународног уговора пре но што је донет и објављен закон о његовом потврђивању, ни на који начин не може доводити са ускраћивањем права на обавештеност из члана 51. Устава, јер се ово право не остварује само објављивањем аката у Службеног гласнику, већ како сам Устава утврђује, и правом свакога на приступ подацима који су у поседу државних органа, у складу са законом.

Позивање иницијатора на Одлуку Уставног суда Југославије У. број 13/85 од 12. октобра 1988. године („Службени лист СФРЈ“, број 47/89), којом је Уставни суд Југославије у поступку оцене уставности одредаба члана 13. тада важећег савезног Закона о закључивању и извршавању међународних уговора утврдио да та одредба није у складу са Уставом СФРЈ, по налажењу Уставног суда није правно релевантна за конкретан уставноправни спор. Наиме, Уставни суд Југославије је у наведеној одлуци оценио да оспорена одредба Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, којом је дато генерално овлашћење Савезном извршном већу да може дати одобрење да делегација СФРЈ прихвати клаузулу у међународном уговору да се такав уговор може привремено примењивати и пре његовог ступања на снагу, дакле, пре ратификације и у случајевима када је за ратификацију, према Уставу СФРЈ, надлежна Скупштина СФРЈ, значи преношење те надлежности Скупштине СФРЈ у надлежност Савезног извршног већа, што није у складу са Уставом СФРЈ. Према томе Уставни суд Југославије у наведеној одлуци није изразио став да се међународни уговори не могу привремено примењивати и пре њихове ратификације, већ само то да одобрење за њихову привремену примену не може бити поверено искључиво Савезном извршном већу и у оним случајевима када је за ратификацију међународног уговора надлежна Скупштина СФРЈ. Насупрот тада оспореном законском решењу, овде оспорена одредба члана 8. Закона, могућност привремене примене међународног уговора пре његовог потврђивања изричито условљава претходном сагласношћу надлежног радног тела Народне скупштине.

Полазећи од свега наведеног, као и од чињенице да Уставни суд није стао на становиште да су поднетом иницијативом поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 8. и члана 14. став 2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да је поднета иницијатива неприхватљива.

Имајући у виду да је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку, то је сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, Суд одбацио захтев подносиоца иницијативе за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона, као је то решено у тачки 2. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење IУз-132/2016 од 6. јула 2017. године

**Закон о високом образовању**  
(„Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07  
– аутент. тумачење, 97/08 и 44/10)  
– члан 78. став 2.

*– Мојћностї да се наставнику високошколске установе који је у звању ванредној или редовној професора, односно у звању професора стипендијских студија, а који је на крају школске године испунио законске услове за престапанак радној односа, проруджи радни однос до три школске године, под условима и на начин прорудвићен стипендијом универзитетна, односно групе самосталне високошколске установе*

Испитујући претпоставке за поступање по поднетој иницијативи, Уставни суд је, крећући се у границама навода и захтева иницијатора, утврдио да је оспорено законско решење већ било предмет оцене Уставног суда у Одлуци IУ-17/2006 од 29. јануара 2009. године и Решењу IУз-804/2010 од 8. септембра 2011. године, у којима је Суд изразио став да се законодавац, одређујући услове за престанак радног односа наставника у установи високог образовања на начин утврђен оспореним одредбама члана 78. Закона, кретао у оквиру овлашћења из одредаба члана 97. тач. 8. и 10. Устава, којима је утврђена надлежност Републике да уређује, поред осталог, системе у областима радних односа и образовања, те да је питање да ли ће услови и начин престанка радног односа за различите категорије запослених бити уређени на исти или различит начин у посебним законима, ствар законодавне политике коју Уставни суд није надлежан да цени, као и да оспорене одредбе Закона о високом образовању не представљају дискриминацију других запослених у односу на наставнике у установама високог образовања, нити повреду уставног права на рад, те је Одлуком одбијен предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 78. овог закона и није прихваћена иницијатива за покретање уставносудског поступка, а Решењем је, с обзиром на претходно донету Одлуку, као пресуђена ствар, одбачен захтев за оцењивање уставности истих законских одредаба.



Уставни суд напомиње да је Одлука у предмету IY-17/2006 донета у односу на решење предвиђено чланом 78. став 2. тада важећег Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење и 97/08), којим је била предвиђена могућност продужења радног односа наставника до две школске године, а будући да је важећим решењем само измењен временски период за који је максимално могуће продужити радни однос, то се раније заузета становишта и изнете оцене односе и на овде оспорену одредбу Закона, те како су наводи и разлози ове иницијативе засновани на истоветним разлозима који су били садржани у предлогу и иницијативама о којима се овај суд изјаснио, то је Суд оценио да из поднетог захтева не произлази да има основа за поновно одлучивање, због чега је захтев одбацио.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

Одбације се захтев за оцењивање уставности одредбе члана 78. став 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08 и 44/10).

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 78. став 2. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08 и 44/10), којом је предвиђена могућност да се наставнику високошколске установе који је у звању ванредног или редовног професора, односно у звању професора струковних студија (а који је на крају школске године испунио законске услове за престанак радног односа), продужи радни однос до три школске године, под условима и на начин предвиђен статутом универзитета, односно друге самосталне високошколске установе. Иницијатор сматра да се оспореном законском одредбом „просветним радницима који раде у високом школству, и то по правилу само онима који успеју да обезбеде већинску подршку у колективу а независно од постигнутих научних и педагошких резултата што би требало да буде једино мерило уместо подршке већине, омогућује да дуже користе право на рад у односу на остале просветне раднике што је изузетно привилегован положај који потврђује да постоји дискриминација осталих просветних радника“. По мишљењу иницијатора, изнета аргументација потврђује да је оспорена одредба „у јасној супротности са чланом 60. Устава Републике Србије или бар не проистиче из њега, а такође ни из члана 72. Устава који се односи на аутономију универзитета“. Наводећи да се оспореном одредбом омогућава тзв. позитивна дискриминација којом се у неравноправан положај стављају не само остали запослени „у просветној струци“, него и највећи број наставника у високообразовној делатности, иницијатор сматра да је овакво законско решење „у супротности не само

са Уставом већ и са позитивним правним прописима који се односе на ову област рада“. Иницијативом се од Уставног суда тражи „да се оценом уставности и законитости наведених одредби омогући исто право свим просветним радницима ... или пак да се та дискриминација по основу Закона о високом образовању прекине изједначавањем свих просветних радника ... тиме што ће се та одредба брисати из Закона о високом образовању“.

Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио да је Закон о високом образовању након поднете иницијативе више пута мењан или допуњаван, али да се касније измене и допуне тог закона не односе на оспорену одредбу члана 78. став 2.

Испитујући претпоставке за поступање по поднетој иницијативи, Уставни суд, крећући се у границама навода и захтева иницијатора, истиче да је оспорено законско решење већ било предмет оцене Уставног суда и то са становишта сагласности са Уставом утврђеним начелом једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације, из члана 21. Устава, као и права на рад гарантованог одредбама члана 60. Устава. Уставни суд је у Одлуци ИУ-17/2006 од 29. јануара 2009. године и Решењу ИУз-804/2010 од 8. септембра 2011. године, а који су донети по предлогу и иницијативама чији су се наводи заснивали на суштински идентичним разлозима, изразио став да се законодавац, одређујући услове за престанак радног односа наставника у установи високог образовања на начин утврђен оспореним одредбама члана 78. Закона, кретао у оквиру овлашћења из одредаба члана 97. тач. 8. и 10. Устава, којима је утврђена надлежност Републике да уређује, поред осталог, систем у области радних односа и систем у области образовања. Уставни суд истиче да је Закон о високом образовању, у делу који се односи на престанак радног односа наставника, посебан закон у односу на Закон о раду, а да је самим Законом о раду предвиђено да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, могу уређивати и посебним законом. Код оваквог стања ствари, Уставни суд је стао на становиште да је питање да ли ће услови и начин престанка радног односа за различите категорије запослених бити уређени на исти или различит начин, ствар законодавне политике коју Уставни суд није надлежан да цени. На основу наведеног Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе Закона о високом образовању не представљају дискриминацију других запослених у односу на наставнике у установама високог образовања, нити повреду уставног права на рад, те је означеном Одлуком одбијен предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 78. Закона о високом образовању и није прихваћена иницијатива за покретање уставног поступка, док је означеним Решењем, с обзиром на претходно донету Одлуку, као пресуђена ствар, одбачен захтев за оцењивање уставности истих законских одредаба.

Изнета оцена Суда утемељена је на начелном правном ставу о законском овлашћењу да се институт престанка радног односа различито уреди за различите категорије запослених, из чега следи да, са уставноправног становишта, не може бити спорно уколико је законодавац предвидео различите услове престанка радног односа за различите категорије запослених у оквиру високог образовања, или запослених на другим нивоима образовања, или запослених у

некој другој области. Такође, Суд напомиње да су и иницијативе о којима се Суд већ изјашњавао садржале, поред осталог, навод којим се истакнута дискриминација међу самим наставницима у високошколским установама образлагала тиме да продужење радног односа зависи од тога да ли је наставник „у добрим односима са руководиоцем“, али да овај навод није био правно релевантан за одлучивање Уставног суда, с обзиром на то да се, са једне стране, њиме заправо указује на могућу необјективност у примени оспорене одредбе, што Уставни суд није надлежан да испитује и цени, док, са друге стране, законска могућност продужетка радног века постоји за све наставнике који испуњавају прописане услове, а што је једино уставноправно релевантно.

Уставни суд напомиње да је Одлука у предмету IУ-17/2006 донета у односу на решење предвиђено чланом 78. став 2. тада важећег Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење и 97/08), којим је била предвиђена могућност продужења радног односа наставника до две школске године. Будући да је важећим решењем само измењен временски период за који је максимално могуће продужити радни однос, а који према тексту Закона из 2010. године износи „до три школске године“, Суд налази да се раније заузета становишта и изнете оцене једнако односе и на овде оспорену одредбу Закона. Истоветан приступ Уставни суд је имао и приликом поступања у предмету IУз-804/2010, у коме је интервенција Уставног суда тражена у односу на одредбе члана 78. Закона у тексту који је исти као и текст овде оспорених одредаба.

С обзиром на то да је иницијативом тражена оцена уставности законске одредбе о којој је Уставни суд већ одлучивао и да су наводи и разлози иницијатора искључиво засновани на разлозима који су били садржани у предлогу и иницијативама о којима се Уставни суд изјаснио, Суд је оценио да из поднетог захтева не произлази да има основа за поновно одлучивање, већ да се ради о пресуђеној ствари, због чега је захтев иницијатора одбацио.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 2) и 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), донео Решење као у изреци.

Решење IУз-756/2011 од 8. јуна 2017. године

**Закон о заштити становништва од заразних болести  
(„Службени гласник РС“, број 15/16)  
– члан 32. ст. 2, 3. и 4. и члан 85. став 1. тачка б)**

*– Обавезности имунизације њројив одређених заразних болести*

У вези са оспореним одредбама члана 32. ст. 2, 3. и 4. Закона о заштити становништва од заразних болести, неспорно је овлашћење законодавца

да законом пропише мере здравствене заштите, за које је према правилима струке утврђено да постижу најповољније резултате у спречавању ширења заразних болести, те како је имунизација превентивна мера здравствене заштите која представља област деловања јавног здравља и предузима се ради заштите становништва у целини од одређених заразних болести, Уставни суд налази да се законодавац кретао у оквиру свог уставног овлашћења прописујући обавезност имунизације против законом одређених заразних болести. Наиме, наведена мера усмерена је на елиминисање одређених болести из целе популације што је, по схватању овога суда легитиман циљ, а уједно и обавеза државе која произлази из одредбе члана 68. став 1. Устава и њоме зајемченог права свима на заштиту физичког и психичког здравља, као и из одредбе члана 2. Закона о здравственој заштити, којом је дефинисан циљ делатности здравствене заштите. Стога Уставни суд сматра да је опредељење законодавца да наведени циљ оствари тако што ће прописати обавезност имунизације, у домену законодавне политике и слободне процене законодавца и у оквиру овлашћења из члана 68. Устава.

Такође, по налажењу Уставног суда, прописивање обавезности имунизације против одређених болести утврђених законом није у супротности са уставним јемством права на заштиту физичког и психичког здравља из члана 68. став 1. Устава, како то наводе иницијатори. Напротив, наведена мера предузима се управо са циљем да се оствари највећи могући ниво очувања здравља грађана и да се искорене одређене заразне болести, а сагласно наведеној уставној одредби.

Поводом навода иницијатора да се оспореним одредбама задира у суштину зајемчених права и смањује достигнути ниво права на здравствену заштиту, неповредивост физичког и психичког интегритета и на образовање, Уставни суд подсећа да је у својој Одлуци IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) посебно разматрао питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава, па је стао на становиште да се појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене самим Уставом и њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода које су зајемчене Уставом, а пошто је у конкретном случају уставотворац у потпуности препустио закону уређивање садржине и начина остваривања зајемченог права на здравствену заштиту, то се, по оцени Уставног суда, законско уређивање питања из области здравствене заштите, не може сматрати стеченим правом чији се достигнути ниво не може умањити у смислу начела ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава, нити се може довести у уставноправну везу са одредбама члана 18. Устава.

Поводом питања да ли обавезност вакцинације представља одређено мешање у физички интегритет појединца и ли је такво мешање дозвољено са становишта Устава, Суд је имао у виду и то да је Конвенцијом о људским правима и биомедицини, која је ратификацијом постала

саставни део правног поретка Републике Србије, утврђено и то да се поједина права садржана у тој конвенцији, укључујући и право на престанак на медицински захват, законом могу ограничити, под условима прописаним том конвенцијом, ако су у питању ограничења која су неопходна у демократском друштву ради заштите јавног здравља или ради заштите права и слобода других. Будући да је из одредаба Закона о јавном здрављу и Закона о заштити становништва од заразних болести неспорно да је имунизација превентивна мера заштите која се спроводи у области јавног здравља, ради заштите целокупног становништва од заразних болести и њиховог сузбијања и спречавања у општем интересу, као и да је обавеза сваког појединца да поштује општи интерес и не доведе у опасност здравље других посебно у ситуацији неопходности спречавања појаве епидемија, то Уставни суд налази да су, у конкретном случају, испуњени услови из Конвенције да је мера ограничења предузета законом, да је предузета ради заштите јавног здравља и неопходна, односно да је мешање законодавца у остваривање права на физички и психички интегритет засновано на потреби да се заштити здравље целокупног становништва и особа у питању, да је као такво оправдано и сразмерно циљу који се жели постићи, па тврдње иницијатора да оспорене одредбе чл. 32. ст. 2. и 3. Закона нису у сагласности са одредбама члана 18, члана 20. ст. 1. и 2. и члана 25. став 1. Устава и изнети разлози оспоравања нису уставноправно утемељени. Уставни суд је, при томе, имао у виду да и према ставовима Европског суда за људска права, постоји поље слободне процене државе о предузимању мера здравствене заштите становништва од заразних болести, те да се и права зајемчена Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, у чији оквир спада и право на физички интегритет, законом могу ограничити ради заштите здравља целокупног становништва и спречавања ширења заразних болести.

По налажењу Суда, нису уставноправно утемељени ни разлози оспоравања одредбе члана 85. став 1. тачка б) Закона, јер је прописујући као прекршај одбијање обавезне вакцинације и утврђујући новчану казну за тај прекршај, законодавац поступао у оквиру свог овлашћења из члана 97. тачка 2. Устава да уређује одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката.

Полазећи од детаљно извршене анализе оспорених одредаба са становишта свих битних навода иницијатора, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима ових одредаба, па је решио сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, а како је на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона је одбацио, 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 сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 32. ст. 2, 3. и 4. и члана 85. став 1. тачка б) Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, број 15/16).

2. Одбацују се захтеви 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 је поднето неколико иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 32. ст. 2, 3. и 4. и члана 85. став 1. тачка б) Закона наведеног у изреци. По мишљењу иницијатора, оспорене одредбе Закона несагласне су са одредбама члана 18, члана 20. ст. 1. и 2, члана 21. став 3, чл. 24, 25, 68. и 71. Устава. Један од иницијатора сматра да прописивање обавезности имунизације лица одређеног узраста (деце) и других лица одређених Законом представља неуставно задирање у физички интегритет људског бића, супротно члану 25. Устава, јер подразумева предузимање мера према телу човека без његовог пристанка, те да је равна мучењу, нечовечном и понижавајућем поступању због претње лишавања родитељског права и присилне имунизације деце, као и онемогућавања остваривања других Уставом загарантованих права, попут права на образовање. Други пак иницијатори оспоравају обавезност имунизације у односу на исту одредбу Устава из разлога што сматрају да се тиме супротно уставној одредби спроводе опити над децом. Сви иницијатори сматрају да је имунизација без пристанка лица у супротности са правима утврђеним одредбама члана 5. Конвенције о људским правима и биомедицини према којима се захват који се односи на здравље може извршити само након што је лице на које се захват односи о њему информисано и дало слободан пристанак на њега, а када су у питању малолетна лица само уз одобрење њихових заступника. По мишљењу иницијатора, прописивањем да имунизација не може да се одбије, негира се суштина права на пристанак из наведене Конвенције, као и чланом 68. Устава зајемчено право на здравствену заштиту, а у вези са одредбама чл. 1, 11. и 15. Закона о правима пацијената, којима је прописано да се без пристанка пацијента не сме, по правилу, над њим предузети никаква медицинска мера. Даље се истиче да се оспореним одредбама Закона, супротно одредбама чл. 18. и 20. Устава, ограничавају права на здравствену заштиту, на неповредивост физичког и психичког интегритета, на образовање деци над којом није спроведена имунизација, јер ограничења превазилазе обим и сврху предвиђену Уставом и задиру у суштину зајемчених права, на начин да се смањује достигнути ниво права. У свим иницијативама се наводи да су

оспорене одредбе дискриминаторне и у супротности са уставним начелом о забрани дискриминације из члана 21. став 3. Устава. Као разлоге оспоравања поједини иницијатори наводе да су деца која нису подвргнута имунизацији дискриминисана у односу на децу која су примила вакцине, јер им се ускраћује Уставом зајемчено право на образовање из члана 71. став 1. Устава, премда су у питању здрава деца. Други пак иницијатори сматрају да су оспорене одредбе дискриминаторне по основу уверења, а позивајући се на право да се остане при свом уверењу, сагласно члану 43. став 1. Устава. Под другим уверењем сматрају поштовање и примену начела и принципа традиционалне медицине, која је призната чланом 235. Закона о здравственој заштити, а која се базира на начелима супротним обавезној имунизацији на начин како је то оспореним Законом предвиђено. По схватању иницијатора, свако физичко лице има право да се у складу са својим уверењима и применом одабраних а законом признатих грана медицине заштити од заразних болести, те да одбије имунизацију. Један од иницијатора наводи да оспорене одредбе нису у сагласности са одредбом члана 24. став 1. Устава, којом је утврђено да је људски живот неприкосновен, а из разлога што вакцине које су обавезне имају нежељена дејства од којих нека могу угрозити живот, а као извор својих тврдњи наводи сајт Агенције за лекове и медицинска средства Републике Србије. Поводом оспоравања уставности оспорених одредаба Закона у односу на члан 71. Устава, истиче се да је Законом о основама система образовања и васпитања, чланом 98, прописано да се уз документацију за упис деце у први разред основне школе доставља и доказ о здравственом прегледу детета и да је школа дужна да упише свако дете са подручја школе, те се стога, по мишљењу иницијатора, имунизацијски статус детета не може испитивати и њиме се не може условљавати упис и боравак у школи, јер би то задирало у суштину зајемченог права на образовање и значило би смањење достигнутог нивоа тог права. Наведене одредбе о обавезности имунизације иницијатори оспоравају и у односу на члан 15. Закона о правима пацијената, позивајући се на то да према одредбама тог закона пацијент има право да не пристане на предложену медицинску меру и да се без пристанка пацијента не сме, по правилу, над њим предузети никаква медицинска мера.

Иницијатори сматрају да су оспорене одредбе несагласне не само са напред наведеном Конвенцијом о људским правима и биомедицини, већ и са одредбама члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 2. Протокола првог уз ту конвенцију, одредбама чл. 2. и 28. Конвенције о праву детета и члана 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Поједини иницијатори затражили су да, до доношења коначне одлуке, Уставни суд обустави извршење појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је иницијативе доставио Народној скупштини, ради давања мишљења. У мишљењу Народне скупштине најпре се истиче да је чланом 26. Конвенције о људским правима

и биомедицини утврђено да не сме бити ограничења у остваривању права и заштитних одредаба садржаних у Конвенцији, осим оних које прописује закон и која су неопходна у демократском друштву ради интереса јавне безбедности, спречавања злочина, ради заштите јавног здравља или ради заштите права и слобода других, те да су, сагласно наведеној одредби, Законом о заштити становништва од заразних болести прописана ограничења права садржаних у чл. 2. и 5. Конвенције. Потом се указује на међусобну повезаност одредаба оспореног Закона и одредаба Закона о јавном здрављу, Закона о здравственој заштити и Закона о правима пацијената. Тако се истиче да је, с обзиром на услове ограничења права садржаних у Конвенцији, одредбом става 1. члана 2. Закона о јавном здрављу дефинисано да је јавно здравље скуп знања, вештина и активности усмерених на унапређење здравља, спречавање и сузбијање болести, продужење и побољшање квалитета живота путем организованих мера друштва, а да је систем јавног здравља систем који обезбеђује услове за очување и унапређење здравља становништва, кроз активности носилаца и учесника у јавном здрављу, док су међу главним задацима јавног здравља, између осталог, спречавање и сузбијање заразних и незаразних болести. Наводи се да је одредбама истог закона превенција болести утврђена као посебна област деловања јавног здравља, а национални програм имунизације утврђен је као саставни део превенције болести. Из наведеног се потом закључује да су на тај начин испуњени услови допуштености ограничења права садржаних у Конвенцији, да се ограничења прописују законом када је то неопходно ради заштите јавног здравља.

У мишљењу се даље позива на одредбе Закона о здравственој заштити којима се здравствена заштита дефинише као организована и свеобухватна делатност друштва са основним циљем остваривања највишег могућег нивоа очувања здравља грађана и породице, која обухвата спровођење мера за, између осталог, очување и унапређење здравља грађана и спречавање, сузбијање и рано откривање болести, те на одредбе којима је утврђено да Република Србија као општи интерес у здравственој заштити обезбеђује организовање и спровођење посебних мера заштите становништва од заразних болести и спровођење програма за спречавање, сузбијање, одстрањивање и искорењивање заразних болести, у складу са законом. По мишљењу доносиоца акта, из наведених закона произлази да је имунизација, као посебна мера превенције заразних болести, утврђена као део друштвене бриге за здравље, која представља општи интерес у здравственој заштити. Потом се наводи да обавезност имунизације има дугу традицију и да су захваљујући томе неке болести искорењене (велике богиње и дечија парализа), неке одстрањене (беснило и дифтерија), а за неке се смањило оболевање (мале богиње и велики кашаљ), при чему треба имати у виду да се поједине болести не могу лечити, већ само спречити имунизацијом. Посебно се истиче да је за спречавање појаве епидемија заразних болести потребно достићи висок степен колективног имунитета, који подразумева да је више од 95% одређене популације вакцинисано против тих болести, чиме се постиже и индиректан



ефекат заштите оних лица код којих је давање вакцина контраиндиковано из медицинских разлога и због постојања такозваног имунолошког бедема спречава се ширење инфекције. Потом се наводе подаци Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић – Батут“ да вакцинација према календару имунизације бележи у 2015. години најнижи обухват у последњих десет година (68%-95% по вакцинама у дефинисаном узрасту), чиме се повећава ризик поновних појава епидемија заразних болести, које су деценијама уназад биле спречене имунизацијом. Омогућавањем одбијања обавезне имунизације за болести чије спречавање је прописано као општи интерес, обухват вакцинацијом био би додатно смањен, а ризици оболевања становништва додатно повећани.

У односу на наводе иницијатива да су оспорене одредбе Закона противне члану 25. Устава и члану 15. Закона о правима пацијената, у мишљењу се указује да је одредбама члана 15. Закона о правима пацијената прописано да пацијент има право да одлучује о свему што се тиче његовог живота и здравља, осим када то угрожава живот и здравље других, чиме је право одлучивања о сопственом здрављу ограничено утицајем те одлуке на здравље других. Укидање обавезности имунизације довело би до смањења колективног имунитета и ризика појаве болести које су, до увођења вакцинација, изазивале велику смртност, а заштита становништва од заразних болести је делатност од општег интереса. Одредбом става 3. члана 15. Закона о правима пацијената прописано је да се медицинска мера може предузети противно вољи пацијента, односно његовог законског заступника, у изузетним случајевима, утврђеним законом, па како је обавезност имунизације утврђена Законом о заштити становништва од заразних болести, она се може предузети и противно вољи законског заступника детета. При томе, истиче се, ограничење права одлучивања односи се само на имунизацију против болести које доводе или могу да доведу до значајног оболевања и/или до смртог исхода, за чију је превенцију потребна шира координација активности, а које се могу спречити имунизацијом и стога су Законом прописане као обавезне, док за све друге, које су препоручене, остаје право одлучивања пацијента, као и код других медицинских мера.

У односу на наводе иницијатора да су оспорене одредбе Закона супротне одредби члана 21. став 3. Устава о забрани дискриминације јер се не поштују као друго уверење принципи традиционалне медицине која се базира на начелима супротним обавезној имунизацији, у мишљењу се указује на одредбу члана 2. став 2. Конвенције о праву детета, према којој државе чланице предузимају све потребне мере како би се обезбедила заштита детета од свих облика дискриминације или казне засноване на статусу, активностима, израженом мишљењу или убеђењу родитеља, законитих старатеља или чланова породице детета. Такође се позива на члан 24. Конвенције о праву детета, којом је утврђено да државе чланице признају право детета на највиши ниво здравствене и медицинске заштите, као и да ће настојати да ни једном детету не буде ускраћено право на такву здравствену заштиту, те да ће, посебно, предузимати одговарајуће мере за смањење смртности одојчади

и деце, обезбеђење неопходне медицинске помоћи и здравствене заштите, са нагласком на развој примарне здравствене заштите, сузбијање болести и развој превентивне здравствене заштите. Сагласно наведеном истиче се да ако би се законским заступницима детета омогућило да због својих уверења одбију обавезну имунизацију као превентивну меру здравствене заштите њихова деца би била дискриминисана у односу на остали део популације којем се гарантује право на превентивне мере. Поред тога, наводи се и да је одредбом члана 236. став 1. тачка 2) Закона о здравственој заштити утврђено да су дозвољене само оне методе и поступци традиционалне медицине који корисника-пацијента не одвраћају од употребе за њега корисних здравствених услуга, па је стога одвраћање пацијента од имунизације, као превентивне мере спречавања оболевања од заразних болести, недопуштено. Обавезном имунизацијом, која је законом утврђена као општи интерес, штите се интереси појединца, као и становништва у целини, спречавањем заразних болести које доводе или могу да доведу до значајног оболевања и/или до смртног исхода. Поводом навода иницијатора да оспорена одредба члана 32. став 4. Закона није у сагласности са правом на образовање зајемченим чланом 71. Устава, у мишљењу се позива на одредбу члана 3. Закона о здравственој заштити којом је утврђено право сваког грађанина на здравствену заштиту, али и дужност да чува и унапређује своје и здравље других и истиче се да се имунизацијом стиче појединачни и колективни имунитет, да је циљ обавезне имунизације заштита колектива, да је значај колективног имунитета непроцењив и неопходан а да је управо боравак у предшколским и школским колективима ризик за настанак епидемије заразних болести које се могу спречити имунизацијом.

### III

Законом о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, број 15/16) уређују се заштита становништва од заразних болести и посебна здравствена питања, одређују се заразне болести које угрожавају здравље становништва Републике Србије и чије спречавање и сузбијање је од општег интереса за Републику Србију, спровођење епидемиолошког надзора и мера, начин њиховог спровођења и обезбеђивање средстава за њихово спровођење, вршење надзора над извршавањем овог закона, као и друга питања од значаја за заштиту становништва од заразних болести. Оспореним одредбама Закона прописано је: да је обавезна имунизација лица одређеног узраста, као и других лица одређених законом, коју лице које треба да се имунизује, као ни 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. став 2); да је имунизација обавезна за: лица одређеног узраста против туберкулозе, дифтерије, тетануса, великог кашља, дечије парализе, малих богиња, рубеоле, заушака, вирусног хепатитиса Б, обољења изазваних хемофилусом инфлуенце типа Б и обољења изазваних стрептококом пнеумоније, за лица изложена одређеним заразним болестима:

хепатитису Б, хепатитису А, трбушном тифусу, беснилу и тетанусу, за лица у посебном ризику од болести: хепатитиса Б, грипа, менингококне болести, обољења изазваних стрептококом пнеумоније и хемофилусом инфлуенце Б, варицеле, инфекције изазване респираторним синцицијалним вирусом, за лица запослена у здравственим установама против одређених заразних болести, за путнике у међународном саобраћају против жуте грознице и других заразних болести по захтеву земље у коју се путује (члан 32. став 3); да је за боравак деце у предшколским и школским установа, као и у установама за смештај деце без родитељског старања, неопходно да су вакцинисана против Законом прописаних болести, осим у случају постојања медицинске контраиндикације коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или стручни тим за контраиндикације (члан 32. став 4); да ће се новчаном казном у износу од 30.000 до 150.000 динара казнити за прекршај физичко лице ако, између осталог, одбије обавезну имунизацију лица одређеног узраста из члана 32. став 2. (члан 85. став 1. тачка 6).

#### IV

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба Закона, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање спорних уставноправних питања на која указују иницијатори, утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују (члан 16. став 2. прва реченица); 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 (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 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 људски живот неприкосновен (члан 24. став 1); да је физички и психички интегритет неповредив и да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка (члан 25); да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или ране мржње (члан 43. став 4); да се права детета и њихова заштита уређују законом (члан 64. став 5); да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, да се здравствено осигурање, здравствена заштита и оснивање здравствених фондова уређују законом (члан 68. ст. 1. и 3); да свако има право на образовање, да је основно образовање обавезно и бесплатно, а средње образовање је бесплатно (члан 71. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката, као и систем у области здравства (члан 97. тач. 2. и 10); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5).

Конвенцијом о заштити људских права и достојанства људског бића у погледу примене биологије и медицине: Конвенција о људским правима и биомедицини (Закон о потврђивању Конвенције објављен у „Службеном гласнику РС – Међународни уговори“, број 12/10) је утврђено: да стране ове Конвенције штите достојанство и идентитет свих људских бића и гарантују свима, без дискриминације, поштовање њиховог интегритета и других права и основних слобода у погледу примене биологије и медицине, да свака страна предузима у свом правном систему неопходне мере за примену одредаба ове Конвенције (члан 1); да интереси и добробит људског бића имају предност над самим интересом друштва или науке (члан 2); да се захват који се односи на здравље може извршити само након што је лице на које се захват односи о њему информисано и дало слободан пристанак на њега, да се том лицу претходно дају одговарајуће информације о сврси и природи захвата као и његовим последицама и ризицима, да лице може слободно и у било које време повући свој пристанак (члан 5); да, ако према закону, малолетно лице није способно дати пристанак на захват, захват се може извршити само уз одобрење његовог заступника или органа власти, или лица или органа које предвиђа закон (члан 6. став 2); да не сме бити ограничења у кориштењу права и заштитних одредаба садржаних у овој Конвенцији осим оних које прописује закон и која су неопходна у демократском друштву ради интереса јавне безбедности, спречавања злочина, ради заштите јавног здравља или ради

заштите права и слобода других, да се ограничења предвиђена у претходном ставу не могу односити на чланове 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20. и 21. (члан 26).

Одредбом члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05, 7/05, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10, 10/15), у односу на коју је иницијативама такође тражено утврђивање несагласности оспорених одредаба члана 32. Закона, утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус, а чланом 2. Протокола првог уз ту конвенцију, да нико не може бити лишен права на образовање и да је у вршењу свих својих функција у области образовања и наставе држава дужна да поштује право родитеља да обезбеде образовање и наставу који су у складу с њиховим верским и филозофским уверењима.

Одредбом члана 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, у односу на коју је један од иницијатора такође тражио утврђивање несагласности оспорених одредаба члана 32. Закона, утврђено је да нико не може бити подвргнут мучењу или свирепим, нехуманим или унижавајућим казнама или поступцима и да је посебно забрањено да се неко лице подвргне медицинском или научном експерименту без његовог слободног пристанка.

Одредбама Конвенције о праву детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97), у односу на које је такође тражено утврђивање несагласности оспорених одредаба, утврђено је: да државе чланице ове конвенције поштују и обезбеђују права садржана у Конвенцији сваком детету под њиховом јурисдикцијом, без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже, пол, језик, вероисповест, политичко или друго убеђење, национално, етничко или социјално порекло, имовно стање, онеспособљеност, рођење или други статус детета или његовог родитеља или законитог старатеља и да државе чланице предузимају све потребне мере како би се обезбедила заштита детета од свих облика дискриминације или казне засноване на статусу, активностима, израженом мишљењу или убеђењу родитеља, законитих старатеља или чланова породице детета; (члан 2); да државе чланице признају право детета на највиши ниво здравствене и медицинске заштите и на рехабилитацију, да ће државе чланице настојати да ни једном детету не буде ускраћено право на такву здравствену заштиту, да ће се залагати за потпуно остваривање овог права и, посебно, предузимати одговарајуће мере за смањење смртности одојчади и деце, обезбеђење неопходне медицинске помоћи и здравствене заштите свој деци, са нагласком на развој примарне здравствене заштите, сузбијање болести и потхрањености, развој превентивне здравствене заштите (члан 24), да државе чланице признају право детета на образовање и, ради постепеног остварења тог права на основу једнаких могућности, посебно, између осталог, проглашавају основно образовање обавезним и бесплатним за све (члан 28. тачка (а)).

За уставноправну оцену основаности навода садржаних у поднетим иницијативама, од значаја су и одредбе следећих закона:

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13, 93/14, 96/15 и 106/15) прописано је: да здравствена заштита, у смислу овог закона, јесте организована и свеобухватна делатност друштва са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице и да она обухвата спровођење мера за очување и унапређење здравља грађана, спречавање, сузбијање и рано откривање болести, повреда и других поремећаја здравља и благовремено и ефикасно лечење и рехабилитацију (члан 2. ст. 1. и 2); да грађанин Републике Србије као и друго лице које има пребивалиште или боравиште у Републици, има право на здравствену заштиту, у складу са законом, и дужност да чува и унапређује своје и здравље других грађана (члан 3); да се друштвена брига за здравље становништва остварује на нивоу Републике, аутономне покрајине, општине, односно града, послодавца и појединца, да се у оквиру друштвене бриге за здравље обезбеђује здравствена заштита која обухвата, између осталог, очување и унапређење здравља, откривање и сузбијање фактора ризика за настанак обољења, сузбијање и рано откривање болести и информације које су становништву или појединцу потребне за одговорно поступање и за остваривање права на здравље (члан 8. ст. 1. и 2); да је појединац дужан да чува сопствено здравље и здравље других људи (члан 15. став 2); да Република као општи интерес у здравственој заштити обезбеђује, између осталог, организовање и спровођење посебних мера за заштиту становништва од заразних болести, у складу са законом којим се уређује област заштите становништва од заразних болести, као и спровођење програма за спречавање, сузбијање, одстрањивање и искорењивање заразних болести, у складу са законом, спречавање, сузбијање и гашење епидемија заразних болести (члан 18. став 1. тач. 3. и 4); да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбедност његове личности, као и на уважавање његових моралних, културних, религијских и филозофских убеђења, да свако дете до навршених 18 година живота има право на највиши могући стандард здравља и здравствене заштите (члан 25. ст. 1. и 2); да традиционална медицина, у смислу овог закона, обухвата оне проверене стручно неоспорене традиционалне, комплементарне и алтернативне методе и поступке дијагностике, лечења и рехабилитације, који благотворно утичу или који би могли благотворно утицати на човеково здравље или његово здравствено стање и који у складу са важећом медицинском доктрином нису обухваћени здравственим услугама, да се методе и поступци традиционалне медицине у здравственој установи или приватној пракси могу уводити само уз сагласност Министарства (члан 235. ст. 1. и 2); да су дозвољене само оне методе и поступци традиционалне медицине који не штете здрављу, који корисника-пацијента не одвраћају од употребе за њега корисних здравствених услуга и који се изводе у складу са признатим стандардима традиционалне медицине (члан 236. став 1).

Законом о јавном здрављу („Службени гласник РС“, број 15/16), који за циљ има остваривање јавног интереса стварањем услова за очување и унапређење здравља становништва путем свеобухватних активности друштва, а којим се, између осталог, уређују области деловања јавног здравља, планирање и спровођење активности у вези са очувањем и унапређењем здравља становништва (члан 1), дефинисано је, између осталог: да је здравље стање потпуног физичког, менталног и социјалног благостања, а не само одсуство болести или неспособности; да је јавно здравље скуп знања, вештина и активности усмерених на унапређење здравља, спречавање и сузбијање болести, продужење и побољшање квалитета живота путем организованих мера друштва; да је систем јавног здравља систем који обезбеђује услове за очување и унапређење здравља становништва, кроз активности носилаца и учесника у јавном здрављу; да је имунизација вештачко изазивање активног имунитета код осетљивог домаћина, уношењем специфичног антигена патогеног организма обично парентералном ињекцијом, понекад орално или назално (члан 2). Истим законом прописано је: да су начела јавног здравља: усмереност на становништво као целину, друштвене групе и појединце са циљем очувања и унапређења здравља која се остварује учешћем целокупног друштва, заступљеност здравља у свим политикама са циљем да се обједине напори и координирају надлежности свих носилаца и учесника у области јавног здравља, постизање солидарности и једнакости у јавном здрављу за све и наглашена пажња за потребе осетљивих друштвених група, одговорност свих носилаца и учесника у систему јавног здравља у оквиру својих надлежности и активности, научна заснованост са циљем да се области деловања у јавном здрављу заснивају на расположивим стручним и научним доказима (члан 3); да је област деловања јавног здравља, између осталог промоција здравља и превенција болести (члан 5. тачка 2); да промоција здравља и превенција болести обухвата, између осталог, национални програм имунизације (члан 7. тачка 5).

Законом о правима пацијената („Службени гласник РС“, број 45/13), којим се уређују права пацијената приликом коришћења здравствене заштите, начин остваривања и начин заштите тих права, као и друга питања у вези са правима и дужностима пацијената (члан 1), прописано је: да је пацијент лице, болесно или здраво, које затражи или коме се пружа здравствена услуга ради очувања и унапређења здравља, спречавања, сузбијања и раног откривања болести, повреда и других поремећаја здравља и благовременог и ефикасног лечења и рехабилитације; да је медицинска мера здравствена услуга која се пружа у превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе сврхе (члан 2); да пацијент има право на одговарајуће здравствене услуге ради очувања и унапређења здравља, спречавања, сузбијања и раног откривања болести и других поремећаја здравља, да здравствена установа има обавезу спровођења превентивних мера из става 1. овог члана, подизањем свести људи и обезбеђивањем здравствених услуга у одговарајућим интервалима, за групације становништва које су изложене повећаном ризику оболевања, у складу са законом (члан 8. ст. 1. и 2);

да пацијент има право да слободно одлучује о свему што се тиче његовог живота и здравља, осим у случајевима када то директно угрожава живот и здравље других лица, да се без пристанка пацијента не сме, по правилу, над њим предузети никаква медицинска мера, да се медицинска мера противно вољи пацијента, односно законског заступника детета, односно пацијента лишеног пословне способности, може предузети само у изузетним случајевима, који су утврђени законом и који су у складу са лекарском етиком (члан 15. ст. 1, 2. и 3); да пацијент, који је способан за расуђивање, има право да предложеној медицинској мери одбије, чак и у случају када се њоме спасава или одржава његов живот (члан 17. став 1); да ако је пацијент дете или је лишен пословне способности, медицинска мера може се предузети, уз пристанак његовог законског заступника, који је претходно обавештен у смислу члана 11. овог закона; да је надлежни здравствени радник, који сматра да законски заступник пацијента не поступа у најбољем интересу детета или лица лишеног пословне способности, дужан да о томе одмах обавести надлежни орган старатељства (члан 19. ст. 1, 2. и 3).

## V

Разматрајући оспорене одредбе члана 32. ст. 2, 3. и 4. Закона о заштити становништва од заразних болести у смислу навода и разлога подносилаца иницијатива, Уставни суд је пошао од тога да Устав Републике Србије у Другом делу који је посвећен људским и мањинским правима и слободама, у члану 68. став 1. утврђује да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља, а да се здравствена заштита уређује законом (члан 68. став 3). Дакле, из наведених одредаба члана 68. Устава произлази, са једне стране обавеза, а са друге стране овлашћење законодавца да законом успостави и уреди систем у области здравствене заштите. Надлежност за уређивање система у области здравства изричито је садржана у одредби члана 97. тачка 10. Устава, према којој Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области здравства. То значи да Устав грађанима гарантује право на заштиту физичког и психичког здравља, али да се садржина и начин остваривања тог права уређују законом, при чему је законодавац ограничен општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе. При томе, ствар је законодавне политике да ли ће се област здравства и здравствене заштите уредити једним законом или са више њих, како је то у конкретном случају учињено.

Уставни суд констатује да Уставом није дефинисан појам здравствене заштите. То је учињено чланом 2. Закона о здравственој заштити, према коме је здравствена заштита организована и свеобухватна делатност друштва чији је основни циљ да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице, а она обухвата, између осталог, спровођење мера за очување и унапређење здравља грађана, спречавање, сузбијање и рано откривање болести. Друштвена брига за здравље становништва у целини остарује се на више нивоа, укључујући и ниво сваког појединца, који је дужан да чува и унапређује како своје тако и здравље других људи, док Република, као општи



интерес у здравственој заштити, обезбеђује, између осталог, организовање и спровођење посебних мера за заштиту становништва од заразних болести, као и спровођење програма за спречавање, сузбијање, одстрањивање и искорењивање заразних болести, у складу са законом, као и спречавање, сузбијање и гашење епидемија заразних болести (чл. 8, 15. и 18. Закона о здравственој заштити).

Остваривање општег интереса стварањем услова за очување и унапређење здравља становништва путем свеобухватних активности друштва уређено је Законом о јавном здрављу. Одредбама тог закона јавно здравље дефинисано је као скуп знања, вештина и активности које су усмерене, између осталог, на унапређење здравља, спречавање и сузбијање болести, путем организованих мера друштва. Као област деловања јавног здравља, између осталог, утврђена је и превенција болести (члан 5. тачка 2), што обухвата и национални програм имунизације (члан 7. тачка 5). Истим законом имунизација је дефинисана као вештачко изазивање активног имунитета код осетљивог домаћина, уношењем специфичног антигена патогеног организма обично парентералном ињекцијом, понекад орално или назално. Из наведеног следи да 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. Имајући у виду да Уставом зајемчено право грађана на заштиту физичког и психичког здравља истовремено представља дужност државе на предузимање одређених мера у циљу остваривања тог права, Уставни суд закључује да је и предузимање превентивних мера ради заштите становништва од заразних болести, једна од обавеза државе.

Са друге стране, Законом о здравственој заштити прописано је и да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, односно да има право на физички и психички интегритет и на безбедност његове личности, као и на уважавање његових моралних, културних, религијских и филозофских убеђења. Права грађана у остваривању здравствене заштите уређена су Законом о правима пацијената, према коме је пацијент болесно или здраво лице које затражи или коме се пружа здравствена услуга, између осталог, ради очувања и унапређења здравља, спречавања, сузбијања и раног откривања болести. Пацијент има право на одговарајуће здравствене услуге ради очувања и унапређења здравља, спречавања, сузбијања и раног откривања болести, а здравствена установа има обавезу спровођења превентивних мера подизањем свести људи и обезбеђивањем здравствених услуга у одговарајућим интервалима, за групације становништва које су изложене повећаном ризику оболевања. Пацијент има право да слободно одлучује о свему што се тиче његовог живота и здравља и без пристанка пацијента не сме се, по правилу, над њим предузети никаква медицинска мера. Изузетак од овог правила јесу случајеви када лична одлука појединца директно угрожава живот и здравље других лица. Медицинска мера може

се предузети противно вољи пацијента, односно законског заступника детета, односно пацијента лишеног пословне способности, само у изузетним случајевима, који су утврђени законом и који су у складу са лекарском етиком. Ако је пацијент дете или је лишен пословне способности, медицинска мера може се предузети, уз пристанак његовог законског заступника, који је претходно обавештен у смислу члана 11. овог закона, а надлежни здравствени радник, који сматра да законски заступник пацијента не поступа у најбољем интересу детета или лица лишеног пословне способности, дужан да о томе одмах обавести надлежни орган старатељства.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд налази да је неспорно овлашћење законодавца да законом пропише мере здравствене заштите, за које је према правилима струке утврђено да постижу најповољније резултате у спречавању ширења заразних болести. Како је имунизација превентивна мера здравствене заштите која представља област деловања јавног здравља и предузима се ради заштите становништва у целини од одређених заразних болести, Уставни суд налази да се законодавац кретао у оквиру свог уставног овлашћења прописујући обавезност имунизације против законом одређених заразних болести. Наиме, наведена мера усмерена је на елиминисање одређених болести из целе популације, што је по схватању овог суда легитиман циљ, а уједно и обавеза државе која произлази из одредбе члана 68. став 1. Устава и њоме зајемченог права свима на заштиту физичког и психичког здравља, као и из одредбе члана 2. Закона о здравственој заштити, којом је дефинисан циљ делатности здравствене заштите. Стога Уставни суд сматра да је опредељење законодавца да наведени циљ оствари тако што ће прописати обавезност имунизације у домену законодавне политике и слободне процене законодавца, те да је у оквиру овлашћења из члана 68. Устава. Како се ради о стручном, медицинском питању, Уставни суд се не може упуштати у испитивање његове оправданости са медицинског становишта.

Даље, како је према Закону о здравственој заштити сваки појединац дужан да чува и унапређује како своје тако и здравље других људи, Уставни суд налази да немогућност одбијања вакцинације логично проистиче и из наведене обавезе. Дакле, у конкретном случају, по схватању Суда, уставно право на заштиту здравља појединца у корелацији је, са једне стране, са обавезом државе на предузимање одговарајућих мера заштите, укључујући и превентивне мере заштите усмерене на целокупно становништво, а са друге стране, са обавезом сваког појединца да се подвргне одређеној мери која за сврху има и остваривање права других на заштиту здравља. С тим у вези, Уставни суд указује и на одредбу члана 26. Конвенције о људским правима и биомедицини, према којој се законом могу ограничити поједина права садржана у тој конвенцији, укључујући право да се одбије медицински захват, ако су ограничења неопходна у демократском друштву ради, између осталог, заштите јавног здравља или права и слобода других. Како је та конвенција ратификацијом постала саставни део правног поретка Републике Србије, сагласно члану 16. став 2. Устава, то је и Законом о правима пацијената прописано да пацијент има право да слободно одлучује о свему што се тиче

његовог живота и здравља, осим када то директно угрожава живот и здравље других лица, те да се медицинска мера може предузети и противно вољи пацијента, односно законског заступника детета само у изузетним случајевима који су утврђени законом. Због свега наведеног, а будући да је, према наводима доносиоца акта, мера обавезне имунизације одредбама оспореног Закона прописана као неопходна мера очувања колективног имунитета ради искорењивања заразних болести и очувања здравља свих, по налажењу Уставног суда, прописивање обавезности имунизације против одређених болести утврђених законом није у супротности са уставним јемством права на заштиту физичког и психичког здравља из члана 68. став 1. Устава, кака то наводе иницијатори. Напротив, наведена мера предузима се управо са циљем да се оствари највећи могући ниво очувања здравља грађана и да се искорене одређене заразне болести, а сагласно наведеној уставној одредби.

Поводом навода иницијатора да се оспореним одредбама задире у суштину зајемчених права и смањује достигнути ниво права на здравствену заштиту, неповредивост физичког и психичког интегритета и на образовање, супротно одредбама члана 18. и члана 20. ст. 1. и 2. Устава, Уставни суд најпре подсећа да је у својој Одлуци IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) посебно разматрао питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. Уставни суд је тада стао на становиште да се појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене самим Уставом, а њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода које су зајемчене. Из наведеног даље следи оцена Уставног суда да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права у својеврсном самоограничењу уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинута неко право или слобода који су претходно били зајемчени. Према ставу Суда, то, *a contrario*, значи да се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те се зато ни промене у законском уређивању начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не би могле довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава. С обзиром на то да је у конкретном случају уставотворац у потпуности препустио закону уређивање садржине и начина остваривања зајемченог права на здравствену заштиту, то се, по оцени Уставног суда, супротно схватањима израженим у поднетим иницијативама, законско уређивање питања из области здравствене заштите, не може сматрати стеченим правом чији се достигнути ниво не може умањити у смислу начела ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава, нити се може довести у уставноправну везу са одредбама члана 18. Устава.

Са друге стране, Уставни суд налази да обавезност вакцинације представља одређено мешање у физички интегритет појединца, зајемчен чланом 25. став 1. Устава. Отуда се за Уставни суд најпре поставља питање да ли је такво мешање дозвољено са становишта одредаба члана 18. став 2. и члана 20. ст. 1.

и 3. Устава. С тим у вези, Уставни суд поново истиче да је право на заштиту физичког и психичког здравља универзално право свих грађана Републике Србије које истовремено подразумева и обавезу државе на предузимање одређених мера заштите према целокупном становништву ради остваривања тог права. По схватању Суда, то истовремено значи да се индивидуално право не може остваривати на начин којим ће се угрозити то исто право других. Стога Уставни суд поново указује на Конвенцију о људским правима и биомедицини, која је ратификацијом постала саставни део правног поретка Републике Србије, а права зајемчена том конвенцијом зајемчена су и Уставом, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава. Наведеном конвенцијом, чланом 26, утврђено је да се поједина права садржана у тој конвенцији, укључујући и право на престанак на медицински захват, законом могу ограничити, ако су у питању ограничења која су неопходна у демократском друштву ради заштите јавног здравља или ради заштите права и слобода других. Како по мишљењу Суда свака медицинска интервенција у суштини представља задирање у физички интегритет појединца, то следи да се, према наведеној одредби, право на физички интегритет појединца може ограничити, под условима прописаним том конвенцијом. Будући да је из одредаба Закона о јавном здрављу и Закона о заштити становништва од заразних болести неспорно да је имунизација превентивна мера заштите која се спроводи у области јавног здравља, ради заштите целокупног становништва од заразних болести и њиховог сузбијања и спречавања у општем интересу, то Уставни суд налази да су, у конкретном случају, испуњени услови из Конвенције да је мера ограничења предузета законом и да је предузета ради заштите јавног здравља.

Испитујући испуњеност трећег конвенцијског услова, који се односи на неопходност предузете мере у демократском друштву, Уставни суд је имао у виду 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. Имајући у виду наведено, као и то да је обавеза сваког појединца да поштује општи интерес и не доведе у опасност здравље других, Уставни суд сматра да је испуњен и трећи услов из Конвенције, који се односи на неопходност прописане мере.

Полазећи од тога да је циљ делатности здравствене заштите да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана, те да је циљ имунизације превенција болести, Уставни суд налази да је мешање законодавца у остваривање права на физички и психички интегритет засновано на потреби да се заштити здравље целокупног становништва и особа у питању, да је као такво оправдано и сразмерно циљу који се жели постићи. Сагласно томе, по оцени Суда, тврдње иницијатора да оспорене одредбе чл. 32. ст. 2. и 3. Закона нису у сагласности са одредбама члана 18. члана 20. ст. 1. и 2. и члана 25. став 1. Устава и изнети разлози оспоравања нису уставноправно утемељени.

С тим у вези, а поводом навода иницијатора који се односе на одсуство обавезности вакцинације у већем броју земаља западне Европе, Уставни суд указује на Препоруку Парламентарне Скупштине Савета Европе 1317 (1997), у којој је истакнуто да „Скупштина сматра да се напори за побољшање нивоа имунизације не смеју усредсредити искључиво на стање земаља у транзицији, да се ниво имунизације становништва у западној Европи стално смањује и да мали проценат потпуно вакцинисаних људи, заједно са епидемијама заразних болести у истом географском подручју, повећава страхове од великих епидемија и у западној Европи. Скупштина стога препоручује да Комитет министара позове државе чланице да осмисле или реактивирају свеобухватне програме јавне вакцинације као најефикаснија и најекономичнија средства за спречавање заразних болести и да организују ефикасан епидемиолошки надзор“.

Уставни суд додатно указује да је аргументе изнете у иницијативама разматрао и у односу на ставове Европског суда за људска права. У Одлуци Комисије за људска права (која је одлучивала о прихватљивости представки) донетој у предмету *Carlo Boffa and 13 Others v. San Marino*, 26536/95, поступајући по представци држављана Сан Марина који су се жалили због постојања закона о обавезности вакцинације, Комисија је утврдила да захтев да се подвргне вакцинацији представља мешање у складу са законом и сматра се нужним у демократском друштву за заштиту здравља. Појам нужности подразумева да мешање одговара хитној друштвеној потреби и да је сразмерно циљу. Комисија је најпре подсетила да је већ утврдила да захтев да се подвргне лечењу или вакцинацији под претњом кажњавања може да представља мешање у право на поштовање приватног живота (видети одлуку *Acmanne and Others v. Belgium*, 10435/83, од 10. децембра 1984. године). Комисија је сматрала да је, када се ради о циљу оспорених закона, мешање засновано на потреби да се заштити здравље народа и особа у питању и да је као такво оправдано. Након тога је уследило испитивање да ли је мешање у приватни живот подносилаца „неопходно у демократском друштву“. Комисија је указала да појам неопходности подразумева да мешање одговара хитној друштвеној потреби и, посебно, да је сразмерно легитимном циљу коме се тежи. Домаће власти уживају одређено поље слободне процене, чији обим зависи, не само од циља, већ такође и од облика мешања. Поред тога, Комисија је сматрала да кампања вакцинације каква постоји у већини земаља, која обавезује појединца да поштује општи интерес и не доведе у опасност здравље других када његов сопствени живот није у опасности, није изван граница поља слободне процене остављеног држави. С обзиром на наведене факторе, Комисија је сматрала да је мешање на које се подносилац позвао сразмерно циљу коме се тежило и да се може сматрати неопходним у демократском друштву за заштиту из става 2 члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Такође, у пресуди *Solomakhin v. Ukraine*, 24429/03, од 15. марта 2012. године, поступајући по представци украјинског држављанина који се, позивајући се на члан 2 Конвенције (право на живот), жалио да је после вакцинације оболео од више хроничних болести,

Европски суд за људска права је подсетио да је, према његовој судској пракси, физички интегритет особе обухваћен концептом „приватног живота“, заштићеног чланом 8. Европске конвенције. Нагласио је да се телесни интегритет особе односи на најинтимније аспекте нечијег живота и да је обавезна медицинска интервенција, чак и ако је од мањег значаја, мешање у ово право. Обавезна вакцинација представља мешање у право на поштовање приватног живота, који укључује физички и психички интегритет особе, зајемчен чланом 8.1. ЕСЉП је констатовао да је међу странама неспорно да је у овом случају дошло до мешања у приватни живот подносиоца представке. Даље је навео да је то мешање било јасно прописано законом и да је служило легитимном циљу заштите здравља. Према мишљењу ЕСЉП, може се рећи да је мешање у физички интегритет подносиоца представке било оправдано разлозима јавног здравља и нужношћу контроле ширења заразних болести у региону.

Из наведеног произлази да и према ставовима Европског суда за људска права постоји поље слободне процене државе о предузимању мера здравствене заштите становништва од заразних болести, те да се и права зајемчена Европском конвенцијом, у чији оквир спада и право на физички интегритет, законом могу ограничити ради заштите здравља целокупног становништва и спречавања ширења заразних болести.

Испитујући наводе иницијатора и разлоге оспоравања одредаба чл. 32. ст. 2. и 3. Закона у односу на одредбу члана 25. став 2. Устава, а полазећи од тога да је у случају имунизације реч о обавези давања и прихватања стандардне здравствене услуге истог садржаја свим особама које јој се морају подвргнути на основу одредаба Закона о заштити становништва од заразних болести, Уставни суд налази да у конкретном случају није реч о медицинским или научним огледима који имају за сврху да лице буде објект научног истраживања, а који се могу спроводити само уз слободно дати пристанак, нити пак о изложености мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању, како се то наводи у појединим иницијативама. Сагласно томе, по оцени Суда наводи иницијатора да је оспореним одредбама повређена одредба члана 25. став 2. Устава нису уставноправно утемељени.

Када су у питању наводи иницијатора да су деца која нису вакцинирана дискриминисана у односу на вакцинисану децу јер им се ускраћује Уставом зајемчено право на образовање из члана 71. Устава, Уставни суд најпре констатује да неједнако поступање (дискриминација), у најширем смислу речи, представља другачије третирање лица у истим или сличним ситуацијама без објективног и разумног оправдања, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу или да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији тежи. Имајући у виду да је имунизација деце одређеног узраста обавезна превентивна мера која се спроводи у јавном интересу, Уставни суд налази да се условљавање боравка деце у установама образовања спроведеном имунизацијом (оспорени став 4. члана 32. Закона), не може довести у уставноправну везу са

дискриминацијом у погледу права на образовање. Ово стога што обавезној имунизацији подлежу сва деца одређеног узраста, осим оних код којих је она из здравствених разлога контраиндикувана, па како се ова обавеза, сагласно начелу о једнакости свих пред законом из члана 21. став 1. Устава, једнако односи на све који су њоме обухваћени, то се онај ко одбије имунизацију, дакле не испуни прописану обавезу, не може сматрати дискриминисаним у односу на онога ко се подвргао тој обавези, јер они нису у истој или сличној ситуацији. Отуда, по налажењу Суда, разлози оспоравања одредбе члана 32. став 4. Закона у односу на забрану дискриминације из члана 21. став 3. Устава нису уставноправно утемељени.

Поводом навода иницијатора да су оспорене одредбе дискриминаторне по основу уверења, Уставни суд такође налази да тврдње иницијатора да су дискриминисана лица која верују у традиционалну медицину, која је Законом о здравственој заштити призната грана медицине али се противи имунизацији, не могу да се доведу у уставноправну везу са забраном дискриминације, с обзиром на то да захтев да се подвргне вакцинацији не представља мешање у слободу мисли, савести и вероисповести заштићену чланом 43. Устава, јер се односи на све, без обзира на њихова лична убеђења. С тим у вези, Уставни суд додатно указује и да је одредбом става 4. члана 43. Устава утврђено да се слобода испољавања уверења може ограничити законом ако је то неопходно у демократском друштву, између осталог, ради заштите живота и здравља људи и слобода и права грађана зајемчених Уставом, те да је Законом о здравственој заштити прописано да су дозвољене само оне методе и поступци традиционалне медицине који не штете здрављу и који пацијента не одвраћају од употребе за њега корисних здравствених услуга.

У односу на наводе једног од иницијатора да оспорене одредбе нису у сагласности са одредбом члана 24. став 1. Устава којом се јемчи право на живот, Уставни суд налази да иницијатива не садржи уставноправно утемељене разлоге оспоравања у овом делу, већ се у њој позива на нека нежељена дејства назначена на упутству једне од вакцина, при чему је иницијатор превидео да упутство за сваки лек садржи наводе могућих нежељених дејстава, која нису правило, већ се могу појавити у ограниченом броју случајева, најчешће незнатном.

Што се тиче навода да се имунизацијски статус детета не може испитивати и да се њиме не може условљавати упис детета у школу јер је одредбама Закона о основама система образовања и васпитања прописано да се уз документацију за упис деце у први разред основне школе доставља доказ о здравственом прегледу детета, те да је стога оспорена одредба у супротности са одредбом члана 71. став 1. Устава, Уставни суд указује да се оспореном одредбом не забрањује упис деце у основну школу, већ се боравак деце у предшколским установама, школама и установама за смештај деце без родитељског старања условљава имунизацијом против одређених болести. Отуда се разлози оспоравања не могу довести у уставноправну везу са садржином оспорене одредбе.

С обзиром на то да, поступајући у оквиру разлога оспоравања изнетих у иницијативама, Уставни суд није утврдио неуставност одредаба члана 32. ст. 2. и 3. Закона, то по налажењу Суда нису уставноправно утемељени ни разлози оспоравања одредбе члана 85. став 1. тачка б) Закона. Ово стога што је, прописујући као прекршај одбијање обавезне вакцинације и утврђујући новчану казну за тај прекршај, законодавац поступао у оквиру свог овлашћења из члана 97. тачка 2. Устава, да уређује одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката.

Разматрајући наводе иницијатора који се односе на повреду одредаба појединих потврђених међународних уговора, Уставни суд најпре констатује да, као што је напред већ утврдио, одредба члана 26 Конвенције о људским правима и биомедицини дозвољава ограничење појединих права утврђених Конвенцијом, те да су ограничења права на слободан пристанак на медицинску интервенцију у складу са условима из наведене одредбе. У погледу позивања иницијатора на повреду одредаба чл. 2. и 28. Конвенције о праву детета, Уставни суд констатује да иницијативе не садрже уставноправне разлоге оспоравања, што је основна претпоставка за поступање Суда, већ се само цитирају наведене одредбе уз констатацију о несагласности оспорених одредаба Закона и са том конвенцијом. Што се тиче навода иницијатора о повреди одредаба члана 14. Европске конвенције и члана 2. Протокола првог уз ту конвенцију, као и члана 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Уставни суд их није посебно разматрао, будући да наведене одредбе имају у суштини исти садржај као одредбе члана 21. став 3, члана 25. став 2. и члана 71. став 1. Устава, у односу на које је Суд ценио наводе иницијатора.

## VI

Полазећи од претходно детаљно извршене анализе оспорених одредаба чл. 32. ст. 2, 3. и 4. и члана 85. став 1. тачка б) Закона о заштити грађана од заразних болести, са становишта свих битних навода иницијатора, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 32. ст. 2, 3. и 4. и члана 85. став 1. тачка б) Закона о заштити грађана од заразних болести („Службени гласник РС“, број 15/16), па је, сагласно одредби 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), решио као у тачки 1. изреке.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о заштити грађана од заразних болести је одбацио, као у тачки 2. изреке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу свега изложеног и одредаба члана 426 став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.



Закон о јавним медијским сервисима  
(„Службени гласник РС“, бр. 83/14, 103/15 и 108/16)  
– чл. 35. до 38. и члан 42.

*– Јавни интерес који остварују јавни медијски сервиси;  
извори финансирања јавних медијских сервиса;  
такса као извор финансирања; обвезник плаћања таксе*

Уставни суд је оценио да је законодавац, сагласно одредбама члана 97. тач. 2, 10. и 15. Устава, овлашћен да утврди јавни интерес у области јавног информисања и начин његовог обезбеђења, да одреди носиоце јавног медијског сервиса и њихове обавезе у остваривању јавног интереса, као и изворе финансирања јавних медијских сервиса, посебно имајући у виду Законом установљену обавезу Републике Србије да обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса, те како је наведена обавеза (дужност) Републике Србије установљена законом, сагласно Уставом утврђеној надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом, законодавац је овлашћен да пропише висину, начин плаћања и обвезнике плаћања таксе, као и ослобођење од обавезе плаћања таксе, као што је то случај и приликом уређивања питања која се односе на плаћање других такси установљених законом, попут судских или административних такси.

Оцењујући уставност одредаба Закона о јавним медијским сервисима којима је уведена обавеза плаћања таксе, Уставни суд је оценио да је прописивање оспореним одредбама Закона обавезе плаћања таксе непосредно јавном медијском сервису као законом утврђене обавезе за финансирање основне делатности установа јавног медијског сервиса које се односе на остваривање јавног интереса утврђеног законом, у складу са међународно прихваћеним стандардом у овој области да државе обавезу обезбеђења средстава уређују на начин којим се омогућава независност јавног медијског сервиса од утицаја државе, а која би могла бити доведена у питање уколико би се средства за ове намене обезбеђивала искључиво преко буџета. Исти став, Уставни суд је изразио и у Решењу IY-176/2002 од 22. децембра 2009. године, приликом оцене уставности одредаба члана 80. став 1. чл. 81. до 83, члана 113. став 3. и члана 127. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 97/04) и одредаба члана 6. став 5. и члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, број 76/05).

И наводи иницијатора да се оспореним одредбама Закона, односно установљеним начином финансирања путем плаћања обавезне таксе, јавне медијске установе (РТС и РТВ) доводе у неједнак, односно привилегован положај, по оцени Суда, нису основани. Ово из разлога што је јавни медијски сервис основан ради производње и емитовања одређених програма, који су Законом одређени као послови од јавног интереса,

а Уставом зајемчена једнакост правних лица у обављању делатности, по оцени Суда, нема значење једнакости у апсолутном смислу, већ претпоставља једнакост правних лица у законом утврђеној истој правној ситуацији, односно законом прописаним истим условима обављања делатности, који су, када је реч о емитерима који обављају делатност као установа јавног медијског сервиса, као што је наведено, уређени различито у односу на емитере који обављају ову делатност као комерцијална радио и/или телевизијска станица.

Питања оцене висине таксе и начина њеног утврђивања и усклађивања (члан 37), да ли програм јавног медијског сервиса испуњава законом утврђене критеријуме, односно обавезе овог емитера, оцене целисходности оспорених законских решења, њихове примене у пракси, као и предлога за њихово другачије регулисање, на основу члана 167. Устава, нису у надлежности Уставног суда.

Полазећи од свега наведеног, као и од чињенице да Уставни суд није стао на становиште да су поднетим иницијативама поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 35. до 38. и члана 42. ст. 1, 3, 6, 7, 8, 9. и 11. Закона о јавним медијским сервисима, то је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да су поднете иницијативе неприхватљиве.

Међутим, полазећи од тога да је оспореним одредбама Закона о медијским сервисима утврђена обавеза плаћања таксе за могућност коришћења програма јавног медијског сервиса који су од јавног интереса, као и обавеза јавног медијског сервиса да обезбеди не само производњу, већ и пријем тог програма, али да није предвиђено ослобађање од обавезе плаћања таксе за случај да власнику радио и тв пријемника није обезбеђена (техничка) могућност пријема тих програма, Уставни суд је оценио да из наведених разлога у примени овог закона може доћи до различитог поступања, као и спорова у извршавању ове Законом утврђене обавезе, па је одлучио да, на основу одредбе члана 105. Закона о Уставном суду, упути писмо Народној скупштини у којој ће указати на потребу одговарајуће допуне наведеног Закона у смислу изричитог законског одређивања да таксу за јавни медијски сервис нису дужни да плаћају они власници радио и тв пријемника којима нису обезбеђене техничке могућности за пријем програма јавног медијског сервиса.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 35. до 38. и члана 42. Закона о јавним медијским сервисима („Службени гласник РС“, бр. 83/14, 103/15 и 108/16).

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је већи број иницијатива за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона из изреке. У једној од поднетих

иницијатива се наводи да је оспорени Закон донет у функцији заштите интереса Радио телевизије Србије и Радио телевизије Војводине, како би им се осигурало стабилно финансирање делатности, чиме се ова два субјекта доводе у повлашћен положај у односу на друге привредне субјекте у домену електронских медија. Према наводима подносиоца иницијативе било каква услуга која се пружа грађанима мора да буде везана њиховом сагласношћу да одређену услугу грађани желе да приме, а не да се силом закона обавезују на плаћање нечега што не желе да приме (гледање тв програма наведених медијских кућа) или нису у могућности да приме (непостојање тв сигнала наведених медијских кућа). У погледу дефинисања обвезника плаћања тв таксе као корисника мерила електричне енергије, подносилац иницијативе сматра да су на овај начин дискриминисани грађани по основу тога што користећи струју без које се не може, су у ствари приморани на плаћање тв таксе, јер њеним неплаћањем могу остати без електричне енергије. У иницијативама којима се оспоравају одредбе члана 42. Закона, подносиоци иницијатива износе само критички осврт на предвиђена решења о ослобађању од обавезе плаћања таксе и наводе да је овим чланом закона ускраћено право на ослобађање плаћања таксе члановима вишечланог домаћинства који немају или су изгубили статус храниоца породице због губитка посла, а власници су стамбених јединица или пословних простора која имају посебна мерила за електричну енергију, иако се иста не користе и немају евидентирану потрошњу електричне енергије. У преостала два поднеска подносиоци истичу своје личне примере у случају подношења захтева за ослобађање плаћања тв таксе и незадовољство због њиховог одбијања.

Поводом једне од поднетих иницијатива, Уставни суд констатује да је подносилац навео и одредбе чл. 1. до 4. и 6. до 8. Закона, као предмет оспоравања, али с обзиром на то да је наведене одредбе само цитирао, без навођења уставноправних разлога за њихово оспоравања, као и да су исте наведене само у функцији оспоравања одредаба Закона о јавним медијским сервисима, које се односе на финансирање делатности јавног медијског сервиса путем плаћања таксе, то је Уставни суд утврдио да су предмет оспоравања у овом уставносудском предмету само одредбе чл. 35. до 38. и члана 42. Закона о јавним медијским сервисима.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Законом о јавним медијским сервисима, који је усвојен на седници Народне скупштине одржане 2. августа 2014. године, уређена су питања која се односе на рад јавних медијских сервиса и то Јавне медијске установе „Радио-телевизија Србије” и Јавне медијске установе „Радио-телевизија Војводине“, њихова делатност и начела на којима се заснива обављање делатности, јавни интерес који остварују, јавност рада, начин избора органа и њихова надлежност, доношење аката, као и обезбеђивање средства за рад и начин њиховог финансирања.

Оспореним одредбама Закона прописано је: да Република Србија обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса, да начин и услови обезбеђивања средстава за финансирање

делатности из става 1. овог члана не смеју утицати на уређивачку независност и институционалну аутономију јавног медијског сервиса (члан 35); да се јавни медијски сервис финансира из – 1) таксе за јавни медијски сервис; 2) из средстава буџета; 3) нето користи од комерцијалне експлоатације садржаја произведеног у оквиру основне делатности; 4) комерцијалних прихода; 5) осталих прихода; да приходи из става 1. тач. 1), 2) и 3) представљају државну помоћ у смислу прописа о контроли државне помоћи (члан 36); да се основна делатност јавног медијског сервиса финансира из таксе, у складу са овим законом, да је висина таксе је јединствена на целој територији Републике Србије и не може износити више од 500,00 динара, да одлуку о утврђивању висине таксе утврђену ставом 2. овог члана, доносе Управни одбори РТС и РТВ заједнички, на основу анализе нето трошкова обављања основне делатност јавног медијског сервиса из члана 3. став 1. овог закона, узимајући у обзир нето корист од комерцијалне експлоатације садржаја произведених у оквиру основне делатности јавног медијског сервиса, најкасније до 30. јуна 2015. године, да се одлука о утврђивању висине таксе објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, да се висина таксе усклађује, једном годишње, на основу индекса раста потрошачких цена у Републици Србији, према званично објављеним подацима органа надлежног за послове статистике, да одлуку о усклађивању висине таксе доноси Управни одбор РТС-а у року од 15 дана од дана објављивања Индекса потрошачких цена за месец септембар у „Службеном гласнику Републике Србије“, да се одлука о усклађивању висине таксе из става 6. овог члана примењује од 1. јануара 2017. године, да се одлука о усклађивању висине таксе објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 37) <sup>1</sup>; да је обвезник плаћања таксе свако физичко и правно лице које је корисник мерила електричне енергије по стамбеној јединици, односно пословном простору (члан 38); (да се од обавезе плаћања таксе ослобађа физичко лице, власник мерила електричне енергије, које живи у једночланом домаћинству или је хранилац породице у вишечланом домаћинству, уколико је – 1) особа са инвалидитетом са 100% телесног оштећења; 2) особа са инвалидитетом са мање од 100% телесног оштећења, ако јој је, у складу са одредбама посебних прописа, признато право на додатак за туђу негу и помоћ; 3) лице које је трајно изгубило слух или слепо лице; 4) корисник права на новчану социјалну помоћ; 5) пензионер са минималном пензијом; 6) физичко лице корисник више мерила електричне енергије, за мерило електричне енергије у стамбеној јединици, односно пословном простору, који се не користи; да се право на ослобађање од обавезе плаћања таксе остварује на основу захтева који се подноси на обрасцу за ослобађање од плаћања таксе са потребном документацијом, да је образац за ослобађање од плаћања таксе јединствен и да његову садржину и форму утврђују заједничком одлуком РТС и РТВ, да потребна документација

1 Висина и начин наплате таксе за јавни медијски сервис од 1. јануара 2016. године до 31. децембра 2018. године уређени су посебним законом – – – – Законом о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис („Службени гласник РС“, бр. 112/15 и 108/16).

за лица из става 1. тач. 1)–4) овог члана јесте решење надлежног органа, да потребна документација за лица из става 1. тачка 5. овог члана јесте доказ о висини пензије, доказ о броју чланова домаћинства и доказ о статусу храниоца домаћинства, да потребна документација за лица из става 1. тачка 6. овог члана јесте доказ о власништву на непокретности, доказ да нико не користи објекат и доказ о потрошњи електричне енергије, да се свака измена статуса по коме је остварено право на ослобађање од обавезе плаћања таксе мора пријавити јавном медијском сервису у року од 15 дана од дана настанка промене (члан 42. ст. 1, 3, 6, 7, 8, 9. и 11).

Уставом је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (члан 46. став 1); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебног етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања и да се телевизијске и радио станице оснивају у складу са законом (члан 50. ст. 1. и 2); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују (члан 51. став 1); да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1); да сви имају једнак правни положај на тржишту и да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја (члан 84. ст. 1. и 2); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, систем у областима јавног информисања, систем јавних служби, финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом, као и друге односе од интереса за Републику Србију у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 10, 15. и 17).

Одредбама Закона о јавним медијским сервисима, које су од значаја за разматрање спорних уставноправних питања, прописано је: да је јавни

медијски сервис независан и самосталан правни субјект који, обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва (члан 2. став 1); да је основна делатност јавног медијског сервиса у функцији остваривања јавног интереса дефинисаног овим законом, а подразумева производњу, куповину, обраду и објављивање радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, нарочито информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских, верских и других који су од јавног интереса за грађане, а који за циљ имају остваривање људских права и слобода, размену идеја и мишљења, неговање вредности демократског друштва, унапређивање политичке, полне, међунационалне и верске толеранције и разумевања, као и очување националног идентитета српског народа и националних мањина, као и пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга и објављивање електронских издања као услуга од јавног интереса, да поред делатности из става 1. овог члана јавни медијски сервис може обављати и комерцијалну делатност, којом се не сме угрозити обављање основне делатности... (члан 3. ст. 1. и 2); да у свом деловању јавни медијски сервис остварује јавни интерес, уважава захтеве јавности и за своје деловање одговара јавности (члан 6. став 1), док је чланом 7. овог закона таксативно наведено на који начин јавни медијски сервис остварује јавни интерес кроз своје програмске садржаје, у складу са законом којим се уређује област јавног информисања. Одредбом члана 45. став 1. овог закона прописано је да се средства наплаћена од таксе и нето користи користе искључиво за финансирање основне делатности јавног медијског сервиса и да се не могу користити за финансирање комерцијалне делатности (унакрсно субвенционисање).

Сагласно наведеним одредбама Закона Јавна медијска установа „Радио-телевизија Србије“ и Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине“ (у даљем тексту: јавни медијски сервис) основане су првенствено ради производње и емитовања радио и телевизијског програма којим се остварује јавни интерес у области јавног информисања дефинисаног овим законом, тако да је производња и емитовање таквог програма и одређено као основна делатност јавног медијског сервиса. Обавеза Републике Србије, утврђена чланом 35. Закона је да обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса, при чему начин и услови финансирања основне делатности не смеју утицати на уређивачку независност и институционалну аутономију јавног медијског сервиса. Сагласно наведеној обавези, Законом су установљена три извора за финансирање основне делатности јавног медијског сервиса, и то: такса за јавни медијски сервис, средства из буџета (републичког и покрајинског само за одређене пројекте утврђене Законом) и нето корист од комерцијалне експлоатације садржаја произведених у оквиру основне делатности. Такса за јавни медијски сервис је главни извор финансирања основне делатности јавног медијског сервиса, а заједно са преостала два извора финансирања основне делатности јавног медијског

сервиса представља вид државне помоћи у смислу прописа о контроли државне помоћи. Како из наведеног следи да се такса за јавни медијски сервис плаћа за производњу и емитовање програма којима се остварује јавни интерес у области јавног информисања, да је такса приход јавног медијског сервиса коју он остварује као накнаду за производњу и емитовање програма који су од јавног интереса, да је утврђена обавеза јавног медијског сервиса да установи евиденцију обвезника плаћања таксе, да се наплата таксе врши преко јавног предузећа које обавља делатност производње и дистрибуције електричне енергије, а принудно у судском поступку, Уставни суд је оценио да такса за медијски сервис, полазећи од начина на који је уређена наведеним одредбама Закона, има значење накнаде за коришћење програма од јавног интереса који се производе и емитују у оквиру јавног медијског сервиса. Наиме, наведена такса уређена оспореним одредбама Закона, по схватању Суда, представља (законом) утврђену обавезу плаћања одређене накнаде (дажбине) за могућност коришћења програма јавног медијског сервиса којима се остварује законом утврђен јавни интерес у области јавног информисања, односно Уставом зајемчене слободе и права грађана у области обавештавања. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је законодавац, сагласно одредбама члана 97. тач. 2, 10. и 15. Устава, овлашћен да утврди јавни интерес у области јавног информисања и начин његовог обезбеђења, да одреди носиоце јавног медијског сервиса и њихове обавезе у остваривању јавног интереса, као и изворе финансирања јавних медијских сервиса, посебно имајући у виду Законом установљену обавезу Републике Србије да обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса. Како је наведена обавеза (дужност) Републике Србије установљена законом, а сагласно Уставом утврђеној надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом, законодавац је овлашћен да пропише висину, начин плаћања и обвезнике плаћања таксе, као и ослобођење од обавезе плаћања таксе, као што је то случај и приликом уређивања питања која се односе на плаћање других такси установљених законом, попут судских или административних такси.

Оцењујући уставност одредаба Закона о јавним медијским сервисима којима је уведена обавеза плаћања таксе Уставни суд је имао у виду и да се према одредби члана 18. став 3. Устава одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. У том смислу Уставни суд је констатовао да је Комитет министара Савета Европе, полазећи од Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода гарантованих права и слобода човека, посебно у области информисања (члан 10), донео низ препорука из којих следи да установљење националним законодавством посебног независног јавног медијског сервиса, који подразумева и његову финансијску независност, представља међународно прихваћен стандард у предузимању мера држава чланица

којима се доприноси остваривању зајемчених слобода у медијској сфери и да је у већини држава у окружењу, као и у другим државама чланицама Савета Европе установљено постојање посебног јавног медијског сервиса и обавезна претплата или такса као начин финансирања јавних медијских сервиса. Стога је, по оцени Суда, прописивање оспореним одредбама Закона обавезе плаћања таксе непосредно јавном медијском сервису као законом утврђене обавезе за финансирање основне делатности установа јавног медијског сервиса које се односе на остваривање јавног интереса утврђеног законом, у складу са међународно прихваћеним стандардом у овој области да државе обавезу обезбеђења средстава уређују на начин којим се омогућава независност јавног медијског сервиса од утицаја државе, а која би могла бити доведена у питање уколико би се средства за ове намене обезбеђивала искључиво преко буџета. Исти став, Уставни суд је изразио и у Решењу IY-176/2002 од 22. децембра 2009. године, приликом оцене уставности одредаба члана 80. став 1. чл. 81. до 83, члана 113. став 3. и члана 127. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02 и 97/04) и одредаба члана 6. став 5. и члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, број 76/05).

И наводи иницијатора да се оспореним одредбама Закона, односно установљеним начином финансирања путем плаћања обавезне таксе, јавне медијске установе (РТС и РТВ) доводе у неједнак, односно привилегован положај, по оцени Суда, нису основани. Ово из разлога што је јавни медијски сервис основан ради производње и емитовања одређених програма, који су Законом одређени као послови од јавног интереса, а носиоци јавног медијског сервиса имају Законом одређене посебне обавезе у производњи и емитовању програма, које нису утврђене другим емитерима. Наиме, Уставом зајемчена једнакост правних лица у обављању делатности, по оцени Суда, нема значење једнакости у апсолутном смислу, већ претпоставља једнакост правних лица у законом утврђеној истој правној ситуацији, односно законом прописаним истим условима обављања делатности, који су, када је реч о емитерима који обављају делатност као установа јавног медијског сервиса, као што је наведено, уређени различито у односу на емитере који обављају ову делатност као комерцијална радио и/или телевизијска станица.

По оцени Суда, нису основани ни наводи да се дефинисањем обвезника плаћања таксе (члан 38) и предвиђеним олакшицама (члан 42) грађани доводе у неједнак положај будући да се утврђена обавеза, односно олакшице односе једнако на све који се налазе у законом утврђеној истој правној ситуацији. Питање оцене висине таксе и начина њеног утврђивања и усклађивања (члан 37), које се иницијативама такође оспорава, као и да ли програм јавног медијског сервиса испуњава законом утврђене критеријуме, односно обавезе овог емитера, на основу члана 167. Устава, није у надлежности Уставног суда.

При томе, Уставни суд посебно истиче да, приликом оспоравања одредбе члана 38. Закона, којом је обвезник плаћања таксе дефинисан као свако физичко и правно лице које је корисник мерила електричне енергије по



стамбеној јединици, односно пословном простору, подносиоци иницијатива у ствари истичу само разлоге због којих поједине категорије лица не би требало да плаћају прописану тв таксу, односно да буду ослобођени од њеног плаћања, попут оних лица која „не желе да гледају РТС и РТВ програме“, као и лица која „немају ни сигнал ни телевизор“.

Будући да су оспореним одредбама Закона уређена права и обавезе обвезника плаћања таксе и јавног медијског сервиса, која, по схватању Суда, имају карактер законом утврђене обавезе плаћања одговарајуће накнаде за коришћење програма од јавног интереса, овако уређен однос, по оцени Суда, претпоставља да законом утврђену обавезу плаћања таксе за јавни медијски сервис има само оно лице које је у могућности да користи пријем програма од „јавног интереса“. Наиме, на супрот обавези плаћања наведене таксе, по оцени Суда, Законом је утврђена и обавеза јавног медијског сервиса (односно државе) да обезбеди (одговарајући) пријем тог програма, а што произлази и из одредаба члана 15. ст. 1. и 3. Закона којима је прописано да јавни медијски сервис пружа медијске услуге преко оператора електронске комуникационе мреже за терестричко емитовање као и преко других оператора који пружају услугу дистрибуције медијских садржаја, ка и да јавни медијски сервис има право да му оператор електронске комуникационе мреже за терестричко емитовање обезбеди квалитетан пријем аналогног сигнала за најмање 90% становништва односно дигиталног сигнала за најмање 95% становништва на подручју на коме се пружа услуга јавног медијског сервиса као и да му обезбеди капацитете мултиплекса за емитовање и дистрибуцију програма, техничке услове за емитовање у стандардној и високој резолуцији слике и техничку подршку за друга техничко-технолошка, програмска и сервисна унапређења уз плаћање услуга оператору електронске комуникационе мреже за дистрибуцију и емитовање програма, у складу са уговором из става 2. овог члана. Из наведеног, по оцени Суда, следи и да обвезник плаћања таксе за јавни медијски сервис коме није обезбеђена (техничка) могућност (одговарајућег) пријема програма који су од јавног интереса, није дужан да плаћа ту таксу, као Законом утврђену накнаду за могућност коришћења програма јавног медијског сервиса који су од јавног интереса, те да у судском поступку, сагласно општим правилима облигационог права, може да оствари заштиту за случај неоснованог установљења потраживања по овом основу. Међутим, наведено се не може односити и на она лица којима је обезбеђена могућност пријема програма јавних медијских сервиса, али они ту могућност не желе да користе, јер је Законом о медијским сервисима утврђена обавеза плаћања таксе за могућност коришћења програма јавног медијског сервиса који су од јавног интереса, без обзира да ли лице ту могућност користи или не.

Полазећи од тога да је оспореним одредбама Закона о медијским сервисима утврђена обавеза плаћања таксе за могућност коришћења програма јавног медијског сервиса који су од јавног интереса, као и обавеза јавног медијског сервиса да обезбеди не само производњу, већ и пријем тог програма, али и да одредбама члана 42. Закона није предвиђено ослобађање од обавезе

плаћања таксе за случај да власнику радио и тв пријемника није обезбеђена (техничка) могућност пријема тих програма, Уставни суд је оценио да из наведених разлога у примени овог закона може доћи до различитог поступања, као и спорова у извршавању ове Законом утврђене обавезе. Стога је Уставни суд оценио да на основу одредбе члана 105. Закона о Уставном суду упуту писмо Народној скупштини у којој ће указати на потребу одговарајуће допуне наведеног Закона у смислу изричитог законског одређивања да таксу за јавни медијски сервис нису дужни да плаћају они власници радио и тв пријемника којима нису обезбеђене техничке могућности за пријем програма јавног медијског сервиса.

У погледу навода појединих подносилаца иницијативе који се односе на питања оцене целисходности оспорених законских решења, њихове примене у пракси, као и предлога за њихово другачије уређење, Уставни суд истиче да, сагласно одредбама члана 167. Устава, разматрање наведених питања није у надлежности Уставног суда. Уставни суд, такође указује да предмет нормативне контроле не могу бити појединачни акти подносилаца иницијатива којима је решавано о њиховом захтеву за ослобађање од плаћања таксе за јавне медијске сервисе.

Полазећи од свега наведеног, као и од чињенице да Уставни суд није стао на становиште да су поднетим иницијативама поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 35. до 38. (и члана 42. ст. 1, 3, 6, 7, 8, 9. и 11) Закона о јавним медијским сервисима, то је Уставни суд, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да су поднете иницијативе неприхватљиве.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење ГУз-165/2016 од 21. децембра 2017. године

## **2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ**



## Решење

Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 3/13) – одредбе члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. и чл. 5. и 6. Споразума који је потврђен тим законом

и

Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 3/13 и 1/15) – одредбе члана 4. ст. 1. и 2, члана 6. став 5, члана 7. став 1. тачка 1. подтачка ж) и члана 11. Споразума који је потврђен тим законом

*– Сусијеновање примене појединих закона Републике Србије на уговоре закључене на основу оспореног Споразума; да ли се компанијама из Уједињених Арапских Емирата обезбеђује преференцијални положај на тржиштима у односу на групе привредне субјекте*

Уставни суд је, најпре, утврдио да, како су оспорени споразуми закључени између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата потврђени од стране Народне скупштине доношењем посебних закона о потврђивању, то се ради о актима из члана 167. Устава, о чијој сагласности са Уставом је надлежан да одлучује Уставни суд.

Уставни суд је утврдио да је првооспореним Законом извршено потврђивање Споразума (међународног уговора) о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата, којим је предвиђено да стране подстичу и промовишу сарадњу између две земље на принципима пријатељства, пуног поштовања суверенитета обе земље и заједничких интереса у складу са важећим националним законодавством, међународним правом и одредбама овог споразума и да наведени споразум представља правни оквир за реализацију свих активности и полазни основ за операционализацију будућих аранжмана у свим областима од заједничког интереса за обе државе, а сви предвиђени начини остваривања сарадње, како у области пољопривреде (продаја имовине пољопривредних компанија које су у државном власништву и давање пољопривредног земљишта у дугорочни закуп), тако и у оквиру сарадње у области непокретности (продаја непокретне државне имовине или заједничко улагање у исту), представљају правне институте који су већ установљени у унутрашњем законодавству Републике Србије и уређени одговарајућим

законима из области јавне својине, пољопривредног земљишта, приватизације, страних улагања и сл.

У спроведеном поступку уставносудске контроле, Уставни суд је нашао да одредба члана 6. оспореног Споразума представља одступање од националног законодавства у погледу спровођења поступка продаје имовине пољопривредних предузећа у државној својини, поступка давања пољопривредног земљишта у дугорочни закуп и поступка отуђења непокретности у државној својини, имајући у виду да се у свим овим поступцима искључује тзв. јавно надметање, већ се овакви послови закључују непосредном погодбом. Међутим, сви наведени поступци су уређени законима (и евентуално ближе разрађени одговарајућим подзаконским актима), а не Уставом Републике Србије, а међународни уговори који се потврђују могу да садрже решења која одступају од постојећих законских решења. Полазећи од наведеног, а имајући у виду Уставом одређено место потврђених међународних уговора у правном поретку Републике Србије, Уставни суд је оценио да законом прописани поступци за продају имовине, односно непокретности у државној својини, односно давању пољопривредног земљишта у дугорочни закуп, не морају под истим условима бити предвиђени и у потврђеном међународном уговору, јер су одступања од предвиђеног дозвољена у случају да се такав међународни уговор потврди од стране Народне скупштине доношењем посебног закона, чија правна снага је, сагласно Уставу, јача од закона на националном нивоу, па је стога утврдио да наводима иницијатора није поткрепљена тврдња о несагласности оспорене одредбе члана 6. Споразума, а са њом и последично оспорене одредбе члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. и члана 5. Споразума са одредбама члана 3. ст. 1. и 2. (начело владавине права), члана 4. став 1. и члана 194. став 1. (јединство правног поретка) и члана 194. ст. 2. и 4. (хијерархија домаћих и међународних општих правних аката) Устава.

Приликом разматрања сагласности оспорене одредбе члана 6. Споразума са Уставом са становишта разлога наведених у иницијативи, Суд је имао у виду и садржину Споразума у целини, а посебно оспорених одредаба члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. Споразума, којима су предвиђени разлози којима се руководи Република Србија приликом продаје државне имовине, односно давања у закуп пољопривредног земљишта, па је оценио да предмет Споразума није једино, нити превасходно отуђење дела државне својине, већ комплексно успостављање односа међудржавне сарадње у области економске сарадње, а посебно развоја пољопривредне производње, која је од општег интереса, као и да је продаја дела државне својине, односно давања у закуп пољопривредног земљишта, Споразумом предвиђена као део укупно успостављене међудржавне сарадње у областима дефинисаним овим споразумом и да је Споразум ратификовала Народна скупштина, чиме је посебним законом, тј. законом о потврђивању, законодавац у конкретном случају одлучио о могућим модалитетима остваривања економске сарадње, и да стога, по

оцени Суда, наводи иницијатора да су оспореним одредбама повређене наведене одредбе Устава нису поткрепљени уставноправно утемељеним аргументима. При томе, Уставни суд истиче да је посебно имао у виду и чињеницу да продаја дела државне имовине, односно њено давање у закуп представља део уговором предвиђене узајамне сарадње у области пољопривреде која за крајњи циљ има развој пољопривредне производње и модернизацију постојеће пољопривредне инфраструктуре у Републици Србији, што свакако представља општи државни интерес. Исти став, Уставни суд је већ заузео приликом оцене уставности појединих одредаба Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде („Службени гласник РС“, број 83/08), доношењем Решења ГУМ-159/2008 од 16. јула 2009. године.

У вези са другооспореним Законом о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања, којим се успоставља правни оквир за узајамно подстицање и заштиту улагања између две државе, чиме се стварају услови за обезбеђење високог степена правне сигурности улагача обе стране уговорнице, Уставни суд напомиње да из упоредне праксе следи да су међународни уговори овакве садржине уобичајени и бројни на билатералном међународном нивоу. Како се наводима иницијативе начелно оспорава цео Закон, а тиме и сам текст међународног уговора, зато што одредбе Закона којима је извршена ратификација Споразума нарушавају јединство правног поретка, на начин супротан члану 194. Устава, Уставни суд указује да су наведене одредбе по својој формулацији типске одредбе, које се увек као такве наводе у поступку ратификације међународног уговора, а у номенклатури формалних извора међународног јавног права ратификациони инструменти припадају категорији једностраних правних аката који сами по себи немају правну вредност, већ искључиво у спреси са уговором кога ратификују.

У погледу оспоравања одредаба члана 4. ст. 1. и 2. Споразума, Уставни суд је утврдио да се ради о формулацији уобичајеној у билатералним међународним уговорима оваквог типа у погледу клаузуле најповлашћеније нације како она стоји у међународним уговорима и међународним инвестиционим уговорима, а суштина ове одредбе је да се инвеститор тј. инвестиција неће третирати неповољније у односу на друге субјекте. На исти начин подносилац иницијативе оспорава и одредбу члана 11. Споразума, којом је уговорено да ће се применити пропис који је повољнији, односно да ће се применити они прописи, који додатно настану, уколико садрже повољније одредбе, а оваква формулација је у духу општег правног принципа *lex posteriori derogat legi priori*.

Поводом оспоравања одредбе члана 6. став 5. Споразума којом је утврђено да ће оштећени улагач Стране уговорнице имати право, у складу са законима и прописима Стране уговорнице која врши експропријацију, на хитно решавање његовог предмета, укључујући процену његовог улагања

у складу са принципима наведеним у овом члану, од стране судског или другог надлежног или независног органа те Стране уговорнице, Уставни суд истиче да је националним законодавством већ предвиђено право улагача на правни лек и на хитно решавање предмета у случају експропријације, те је оспорено решење из члана 6. став 5. Закона у сагласности са Уставом, јер се улагачима из Уједињених Арапских Емирата у том погледу не обезбеђује никакав повољнији третман у односу на све улагаче, било стране или домаће на територији Републике Србије, посебно имајући у виду формулацију овог члана Споразума која изричито упућује на примену „закона и прописа Стране уговорнице“.

Поводом навода подносиоца иницијативе којим се оспорава предвиђено решење у члану 7. став 1. тачка 1. подтачка ж) Споразума, Уставни суд указује да се одредбама члана 7. Споразума не утврђује правни положај улагача у националну авио-компанију, како то наводи подносилац иницијативе, већ се утврђује слободан трансфер новчаних износа који се односи на улагања страна уговорница (након плаћања свих фискалних и других обавеза у другој држави), што свакако јесте предмет уређења Споразума који се односи на заштиту улагања.

Поред наведеног, утврђено је да су подносиоци иницијатива приликом оспоравања наведених одредаба Споразума изнели своје претпоставке о ефектима које би оспорене одредбе Споразума произвеле у својој практичној примени, а Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени примену у пракси одредаба закона.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности оспорених одредаба оба споразума, па је, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, поднете иницијативе одбацио као неприхватљиве.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности Закона о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 3/13), и то одредаба члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. и чл. 5. и 6. Споразума који је потврђен тим законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 3/13 и 1/15), и то одредаба члана 4. ст. 1. и 2, члана 6. став 5, члана 7. став 1. тачка 1. подтачка ж) и члана 11. Споразума који је потврђен тим законом.

3. Одбацује се захтев за оцену уставности и законитости Уговора о заједничком улагању 05 број 337-6983/2014-4, закљученог 4. јула 2014. године



између Владе Републике Србије и Al Rawafed International Investment L.L.C. из Уједињених Арапских Емирата.

4. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба аката из тач. 1. и 2.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности аката наведених у тачки 1. изреке.

У иницијативама којима се оспорава Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 3/13), наводи се да оспорене одредбе члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. и чл. 5. и 6. Споразума нису у сагласности са одредбама члана 3. ст. 1. и 2. (начело владавине права), члана 4. став 1. и члана 194. став 1. (јединство правног поретка), члана 21. (начело забране дискриминација) и члана 194. ст. 2. и 4. Устава (хијерархија домаћих и међународних општих правних аката), као ни са одредбама Устава којима је утврђено економско уређење Републике Србије, и то са чланом 82. ст. 1. и 2. (основна начела), чланом 84. ст. 2. и 3. (забрана монополског или доминантног положаја на тржишту) и чланом 86. став 1. Устава (зајемчена равноправност свих облика својине). Подносиоци иницијатива сматрају да се оспореним одредбама чл. 5. и 6. Споразума врши суспендовање целокупног правног поретка Републике Србије, јер у односима са Владом Уједињених Арапских Емирата, односно са физичким и правним лицима које та Влада одреди, Владу Републике Србије не везује ниједан пропис националног законодавства Републике Србије, те је, по њиховом мишљењу, ово решење супротно члану 3. Устава према коме је Република Србија правна држава у којој владају право и закони, а власт је дужна да се повинује Уставу и законима, што значи да нема места суспензији националног законодавства вољом извршне власти. У иницијативама се даље наводи да је суспензија националног законодавства, предвиђена одредбом члана 6. Споразума, супротна и одредбама члана 82. став 1. и члана 84. став 2. Устава, јер искључење националног законодавства (о јавним набавкама, јавним тендерима, јавним надметањима и другим поступцима) има циљ да партнеру са којим се склапа споразум обезбеди, ако не монополски, онда бар доминантан положај на тржишту, будући да овај сегмент тржишта Републике Србије на тај начин постаје затворен и неприступачан за било какву конкуренцију. У погледу оспоравања одредбе члана 2. тачка 3. подтачка 2. Споразума, подносиоци иницијатива наводе да ће, управо због суспензије националног законодавства у наведеним сегментима, предвиђени уговори о купопродаји, дугорочном закупу и др. имовине у домаћим пољопривредним компанијама које су у државном власништву бити склапани мимо јавног огласа, надметања и могућности да им приступи било ко други осим држављана Уједињених Арапских Емирата. На тај начин се крше одредбе Устава

којима је гарантован једнак правни положај свих субјеката на тржишту, као и забрана ограничења слободне конкуренције и стварање монополског или доминантног положаја једном купцу, односно закупцу. Према схватању иницијатора наведена одредба Споразума је и дискриминаторска, јер продајом и уступањем имовине без тендера једном купцу, који се тако доводи у повлашћен положај, остали грађани и правна лица из Републике Србије и странци из Европске Уније, којима то није понуђено, немају једнак положај пред Уставом и законом, како је то утврђено чланом 21. став 1. Устава. Имајући у виду да се у оквиру овако понуђеног пољопривредног земљишта, налази и земљиште које је у поступку реституције према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, број 72/11), подносиоци иницијативе сматрају да предвиђено решење није у сагласности ни са одредбама члана 86. Устава, којима је зајемчена равноправност свих облика својине, јер се врши узурпација приватне својине, имајући у виду да Влада на предвиђени начин даје у закуп, па чак и продаје туђу имовину, којом само управља до краја поступка за њено враћање, сагласно наведеном закону. Један од подносилаца иницијативе из истих разлога оспорава и одредбу члана 2. тачка 8. подтачка 2. Споразума, којом је регулисана сарадња у области продаје непокретне имовине у државном власништву.

Полазећи од свега наведеног, подносиоци иницијатива сматрају да оспорени Закон у целини није у сагласности са одредбама члана 16. став 2. и члана 194. став 2. Устава, имајући у виду да потврђени међународни уговори морају бити у сагласности с Уставом и стога траже да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, одреди привремену меру обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Закона, односно Споразума, јер би њиховим извршењем могле наступити неотклоњиве штетне последице.

Поводом оспоравања Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања, у једној од поднетих иницијатива се наводи да су оспорене одредбе члана 4. ст. 1. и 2. и члана 11. Споразума (посматране у међусобној корелацији) „директно противне“ чл. 82. до 84. Устава, јер једнак третман на тржишту претпоставља једнакост и равноправност субјеката, а искључује могућност повољнијег положаја, што се у конкретном случају не чини, јер се под маском „повољнијег третмана“ у ствари фаворизују субјекти из Уједињених Арапских Емирата, чиме такви поступци у пракси имају за последицу стварање правне несигурности и противуставно и противзаконито понашање. У иницијативи којом се овај закон оспорава даље се наводи да се одредбом члана 6. став 5. Споразума фаворизују улагачи из Уједињених Арапских Емирата у погледу решавања питања која се тичу остваривања права и обавеза „из домена експропријације“ пред органима државне управе и судовима, јер „хитније решавање њихових предмета“ у односу на предмете других странака у поступку представља дискриминацију и неједнако поступање у погледу правне заштите. Сагласно наведеном, подносилац иницијативе сматра да ова оспорена одредба Споразума није

у сагласности са одредбама чл. 21. и 36. Устава. Подносилац иницијативе на крају истиче да предвиђено решење у члану 7. став 1. тачка 1. подтачка ж) Споразума, којим се одређује правни положај улагача у националну авио-компанију, не може бити предмет уређења оспореног Споразума, имајући у виду да је ово питање предмет уређења других потписаних уговора и закона којима се уређује рад привредних друштава, као и страна улагања у Републици Србији.

Полазећи од свега наведеног, подносилац иницијативе тражи да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Закона, односно Споразума.

Уставном суду је поднета и представка означена као “предлог за покретање поступка за оцену уставности и законитости” Уговора о заједничком улагању 05 број 337-6983/2014-4, закљученог 4. јула 2014. године између Владе Републике Србије и Al Rawafed International Investment L.L.C. из Уједињених Арапских Емирата. У представи се наводи да је оспорени уговор закључен ради „оснивања Заједничког привредног друштва, затварања пољопривредних друштава Агробачка, Бачки Сивац, Јадран и Млади борац, која су у друштвеном власништву, закупа истих са земљиштем, продају и пренос власништва са државне имовине Републике Србије на Al Rawafed” и да зато није у сагласности са одредбама члана 87. став 2. и чл. 122. до 124. Устава, као и са одредбама члана 1. став 3. и члана 72. Закона о пољопривредном земљишту, којима је прописано да власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко, односно правно лице и да се пољопривредно земљиште у државној својини не може отуђити.

Поводом ове представке, Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, утврдио да поднесак не испуњава процесне претпоставке за разматрање пред Уставним судом, имајући у виду да подносилац није навео ниједан уставноправни разлог за оспоравање Уговора о заједничком улагању, већ је само цитирајући одредбе Устава и закона у односу на које тражи оцену уставности и законитости, изнео своје сопствено мишљење о циљу закључења и примене уговора. Сагласно наведеном, Уставни суд указује да означавање одредаба Устава и закона у односу на које се тражи оцена, нема значење иницијативе за покретање поступка, па је из тих разлога Суд овај поднесак одбацио, 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), због недостатка претпоставки за вођење поступка, како је то наведено у тачки 3. изреке.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је, у односу на оспорене акте, утврдио следеће:

Народна скупштина је 15. марта 2013. године донела Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата и Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном

подстицању и заштити улагања, којима су потврђена наведена два споразума потписана 17. фебруара 2013. године у Абу Дабију и чији текстови, у оригиналу на српском и енглеском језику, представљају саставни део члана 2. наведених закона.

Оспореним одредбама Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата је предвиђено: да је у циљу инвестирања у развој пољопривредне производње и модернизације постојеће пољопривредне инфраструктуре, Република Србија спремна да водећој пољопривредној компанији из Уједињених Арапских Емирата, коју предложи УАЕ Страна, понуди имовину у пољопривредним компанијама у државном власништву, дугорочни закуп пољопривредног земљишта и/или пословну сарадњу, све по правилима и условима о којима се Стране у овом споразуму договоре, или свака Страна и приватни сектор, или који договори приватни сектор обеју страна, а што ће бити регулисано посебним споразумима/уговорима (купопродаја, дугорочни закуп, концесије по БОТ систему (*built – operate – transfer; изираги – корисџи – ѝренеси*), продаја капитала и/или имовине у постојећим компанијама, пословна сарадња итд) (члан 2. тачка 3. подтачка 2); да би спровеле активности у овој области сарадње, Стране су сагласне да се тамо где постоји потреба да се обезбеде улагања у одређене капацитете и непокретну имовину (изузев капацитета и непокретне имовине из тачке 3. ове области) у Републици Србији која је у државном власништву, када се препозна заједнички интерес, Република Србија се обавезује да ће продати одређену непокретну имовину субјектима из Уједињених Арапских Емирата, или ће инвестирати заједно са њима, по правилима и под условима договореним између Страна у овом споразуму, или свака страна и приватни сектор или приватни сектор обеју Страна, што ће бити регулисано посебним купопродајним или другим уговорима (члан 2. тачка 8. подтачка 2); да ће се сви инвестициони аранжмани и аранжмани међусобне сарадње који су обухваћени областима сарадње у складу са чл. 2. и 3. овог споразума, спроводити и договарати у складу са правилима и условима договореним од стране Страна у овом споразуму, или сваке Стране и приватног сектора, или приватног сектора Страна, што ће бити регулисано посебним споразумима/уговорима (купопродаја, дугорочни закуп, концесије по БОТ систему (*built – operate – transfer; изираги – корисџи – ѝренеси*), продаја капитала и/или имовине у постојећим компанијама, пословна сарадња итд) (члан 5); да споразуми, уговори, програми и пројекти закључени у складу са овим споразумом не подлежу јавним набавкама, јавним тендерима, јавним надметањима или другом поступку предвиђеном националним законодавством Републике Србије (члан 6).

Оспореним одредбама Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања је предвиђено: да ће свака Страна уговорница, на својој територији обезбедити улагањима и повратима улагања улагача друге Стране уговорнице, третман који је једнако повољан као третман који се обезбеђује улагањима сопствених улагача или улагањима и повратима улагања улагача

трећих држава, зависно од тога који је повољнији, да ће свака Страна уговорница гарантовати, на својој територији, улагачима друге Стране уговорнице, у погледу куповине, развоја, управљања, одржавања, коришћења, експанзије, продаје или другог отуђења њихових улагања, третман који је једнако повољан као третман који додељује сопственим улагачима или улагачима трећих земаља, зависно од тога који је повољнији (члан 4. ст. 1. и 2); да ће оштећени улагач Стране уговорнице, у складу са законима и прописима Стране уговорнице која врши експропријацију, имати право на хитно решавање његовог предмета, укључујући процену његовог улагања у складу са принципима наведеним у овом члану, од стране судског или другог надлежног или независног органа те Стране уговорнице (члан 6. став 5); да ће свака Страна уговорница, у складу са својим важећим законима и прописима, гарантовати улагачима друге Стране уговорнице, након плаћања свих фискалних и других обавеза улагача друге Стране уговорнице, слободан трансфер новчаних износа који се односе на њихова улагања, а нарочито, мада не и искључиво, на профит и добит од националне авио-компаније (члан 7. став 1. тачка (ж)); да без обзира на члан 4, ако закони било које од Страна уговорница, или садашње или будуће настале обавезе између Страна уговорница у складу са међународним правом, поред овог споразума, додатно садрже одредбе, било опште или појединачне, којима се улагањима улагача друге Стране уговорнице, даје третман који је повољнији од третмана који се обезбеђује овим споразумом, таква правила ће, у мери у којој су повољнији, имати предност над овим споразумом (члан 11).

### III

За оцену уставности оспорених одредаба потврђених међународних споразума, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да је правни поредак Републике Србије јединствен (члан 4. став 1. и члан 194. став 1); да спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права, да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују, да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да се јемчи 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 се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2); да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине, да је Република Србија јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга (члан 82. ст. 1. и 2); да сви имају једнак правни положај на тржишту, да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја, да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена, да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим (члан 84); да страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором, да странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом (члан 85); да се јемче приватна, задружна и јавна својина, да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1); да су природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној имовини, да у државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом (члан 87. став 1); да је коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини слободно, да се законом могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од доношења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица (члан 88); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, односе са другим државама и међународним организацијама, јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, економске односе са иностранством, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (члан 97. тач. 1, б. и 7); да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (члан 194. став 4).

Ради целовитијег сагледавања уставноправних питања која иницијатори сматрају спорним у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС“, број 32/13) прописано је: да је међународни уговор уговор који Република Србија закључи у писаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, регулисан међународним

правом, без обзира да ли је садржан у једном или више међусобно повезаних инструмената и независно од његовог назива (члан 2. став 1); да закон о потврђивању садржи текст међународног уговора на српском језику, односно на једном од језика оригинала, ако то није српски језик, са преводом на српски језик, а може да садржи и – 1) резерве, декларације и интерпретативне изјаве у односу на међународни уговор, које се стављају у складу са одредбама самог уговора и општеприхваћеним правилима међународног права; 2) одредбе о обезбеђивању финансијских средстава потребних за извршавање међународног уговора; 3) навођење органа надлежног за спровођење међународног уговора (члан 12); да Народна скупштина потврђује међународне уговоре војне, политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију, уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона и уговоре којима се одступа од постојећих законских решења (члан 14. став 1); да се међународни уговор може мењати у складу са одредбама самог уговора и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 26. став 1).

Законом о улагањима („Службени гласник РС“, број 89/15) је прописано: да се овим законом уређује општи правни оквир за улагања у Републици Србији, субјекти подршке улагањима за ефикасно пружање услуга улагачима, образовање и рад Савета за економски развој и оснивање и рад Развојне агенције Србије (члан 1); да домаћи и страни улагачи уживају слободу улагања, у складу са Уставом и законом, да се јемчи заштита улагањима извршеним у складу са законом (члан 4); да улагач ужива пуну правну сигурност и правну заштиту у погледу права стечених улагањем (члан 5); да улагање неће бити предмет експропријације било непосредно или посредно мерама које имају за циљ ефекат који је једнак експропријацији, да се изузетно од става 1. овог члана својина и друга стварна права улагача на непокретностима могу одузети или ограничити само у јавном интересу, ако је таква могућност предвиђена законом којим се уређује експропријација, на недискриминаторан начин, по поступку прописаним тим законом, уз исплаћивање одговарајуће накнаде без одлагања, да у случају из става 2. овог члана, улагач има право на правни лек, на хитно решавање поступка одузимања и на процену вредности предмета одузимања од стране судског или другог надлежног органа, у складу са законом (члан 6. ст. 1, 2. и 5); да страни улагачи, у погледу свог улагања у свему уживају једнак положај и имају иста права и обавезе као и домаћи улагачи, ако овим или другим законом није другачије уређено, да страни улагач може стећи право својине, службености, залог и друга стварна права на покретним стварима и непокретностима које се налазе на територији Републике Србије, у складу са законом (члан 7. ст. 1. и 3); да страни улагач има право да, у складу са законом, након плаћања свих пореских и других обавеза по основу јавних прихода, слободно трансферише финансијска и друга средства у вези са улагањем, као што су – 1) приходи (дивиденде, накнаде за коришћење права интелектуалне својине и других сродних права, камате и др); 2) имовина која му припадне после гашења привредног друштва, односно на основу

престанка уговора о улагању; 3) износи добијени од продаје удела или акција у капиталу привредног друштва; 4) износи добијени по основу смањења основног капитала привредног друштва; 5) износи добијени од допунских уплата; 6) накнаде од експропријације, односно од друге мере са сличним дејством; 7) део зараде лица из члана 7. став 2. овог закона (члан 9. став 1); да улагање од посебног значаја јесте улагање чије остварење би битно утицало на даљи развој привреде Републике Србије, унапређење конкурентности привреде и Републике Србије као инвестиционе локације и њен равномеран регионални развој у односу на предмет улагања и територијалну концентрацију одређених привредних грана и привредних делатности и код којег постоји значајно улагање у основна средства или отварање већег броја нових радних места, да се за улагања од посебног значаја предлог доделе државне помоћи доноси без објаве јавног позива (члан 11. ст. 2. и 3).

Законом о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09 и 112/15) је прописано: да власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко, односно правно лице (члан 1. став 4); да пољопривредним земљиштем Републике Србије (у даљем тексту: пољопривредно земљиште у државној својини) располаже и управља Република Србија преко Министарства, да се пољопривредно земљиште у државној својини користи према годишњем програму заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 60. ст. 1. и 2); да се пољопривредно земљиште у државној својини и земљиште из члана 3. овог закона може дати у закуп, ако је годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта из члана 60. овог закона предвиђено за давање у закуп физичком, односно правном лицу за период који не може бити краћи од једне године нити дужи од 30 година, а за рибњаке и винограде 40 година (члан 62. став 1); да се пољопривредно земљиште у државној својини даје у закуп јавним оглашавањем, да се пољопривредно земљиште даје у закуп јавним надметањем у два круга, осим код права првенства закупа и права пречег закупа (члан 64. ст. 1. и 2); да се пољопривредно земљиште у државној својини не може отуђивати осим под условима предвиђеним овим законом (члан 72).

Самосталним чланом 17. Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, број 112/15), који је ступио на снагу 7. јануара 2016. године, прописано је: да се пољопривредно земљиште у друштвеној својини (мешовита својина, други облици својине) које није стечено теретно правним послом и за које није извршен попис земљишта у складу са Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине („Службени гласник РС“, бр. 49/92, 54/96 и 62/06 – др. закон) преноси у јавну својину Републике Србије (став 1); да физичком лицу које је уписано као корисник на пољопривредном земљишту у државној својини то право престаје даном ступања на снагу овог закона, осим у случају ако поседује правоснажно решење о враћању земљишта у складу са Законом о начину и условима признавања права и враћања 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) које одговара парцели коју користи (став 2); да је даном ступања на снагу овог закона Републички геодетски завод дужан да у складу са одредбама ст. 1. и 2. овог члана и чланом 94. Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 – др. закон и 41/09), по службеној дужности, изврши упис пољопривредног земљишта у јавну својину Републике Србије, којим располаже и управља Министарство (став 3).

Чланом 62. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 – Одлука УС) прописано је: да од ступања на снагу овог закона имовина која је одузета бившим власницима, а за коју је поднета пријава у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“, број 45/05), а по одредбама овог закона може бити враћена, не може бити предмет отуђивања, хипотеке или залог, до правноснажног окончања поступка по захтеву за враћање (став 1); да забрана отуђења и оптерећења имовине из става 1. овог члана у погледу имовине за коју нису поднети захтеви за враћање престаје по истеку рока за подношење захтева (став 2); да је враћена имовина у слободном промету, а Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе има право прече куповине приликом првог отуђења (став 3); да је акт отуђења и оптерећења имовине који је супротан одредбама овог члана ништав (став 4).

Одредбама чл. 7. и 7а Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) одређене су набавке на које се овај закон не примењује, па је тако чланом 7. став 1. тачка 2) подтачка (1) прописано да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке односно конкурсе за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза, а који је закључен са једном или више држава и/или ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на радове, добра или услуге намењене заједничкој примени или заједничком искоришћавању од стране потписника.

Законом о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14 и 108/16) је прописано: да се правни режим грађевинског земљишта, пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта у јавној својини уређује посебним законом (члан 8); да су добра од општег интереса у јавној својини, у смислу овог закона, ствари које су законом одређене као добра од општег интереса (пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, водно земљиште, водни објекти, заштићена природна добра, културна добра и др), због чега уживају посебну заштиту, да се начин и услови искоришћавања и управљања добрима у општој употреби и добрима од општег интереса уређују посебним законом, да су добра од општег интереса на којима постоји право јавне својине у својини Републике Србије, ако законом није друкчије одређено (члан 10. ст. 1, 3. и 6).

## IV

Сагласно члану 16. став 2. Устава, потврђени међународни уговори су саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. У погледу хијерархије домаћих и међународних општих правних аката, чланом 194. став 3. Устава је утврђено да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, док закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима. Из наведеног следи да су потврђени међународни уговори на хијерархијској лествици у правном поретку Републике Србије испод Устава, али изнад закона и других општих аката. Потврђивањем одређених међународних уговора не ретко се захтева доношење нових или измена важећих закона и других општих аката, управо ради њиховог усклађивања са потврђеним међународним уговором.

Народна Скупштина је, сагласно члану 99. став 1. тачка 4. Устава, надлежна за потврђивање међународних уговора кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. Одредбама члана 16. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, законодавац је одредио који међународни уговори морају бити потврђени од стране Народне скупштине, а који не. Тако је ставом 1. овог члана Закона прописано да Народна скупштина потврђује међународне уговоре војне, политичке и економске природе, затим уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију и уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона, као и уговоре којима се одступа од постојећих законских решења. Из наведеног следи да је један од разлога због кога међународни уговор мора бити потврђен од стране Народне скупштине и тај што решења предвиђена у том уговору одступају од постојећих законских решења. Наиме, њиме се утврђују одређени изузеци, који у случају билатералних међународних уговора, какви су они оспорени у овом уставносудском предмету, важе само између страна уговорница које су уговор (споразум) закључиле.

Потврђивање међународног уговора врши Народна скупштина доношењем посебног закона, а његовим ступањем на снагу потврђени међународни уговор постаје саставни део јединственог правног поретка Републике Србије и може се непосредно примењивати, осим ако није неопходно пре тога извршити потребне измене у националном законодавству, променом или доношењем нових закона, односно других општих аката.

Сагласно наведеном, Уставни суд је утврдио да, како су оспорени споразуми закључени између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата потврђени од стране Народне скупштине доношењем посебних закона о потврђивању, то се ради о актима из члана 167. Устава, о чијој сагласности са Уставом је надлежан да одлучује Уставни суд.

## V

Првооспореним Законом извршено је потврђивање Споразума (међународног уговора) о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата, којим је предвиђено да стране подстичу и

промовишу сарадњу између две земље на принципима пријатељства, пуног поштовања суверенитета обе земље и заједничких интереса у складу са важећим националним законодавством, међународним правом и одредбама овог споразума (члан 1. став 1. Споразума). Наведени споразум представља правни оквир за реализацију свих активности и полазни основ за операционализацију будућих аранжамана у свим областима од заједничког интереса за обе државе. Области сарадње дефинисане овим споразумом крећу се од економске, преко безбедносне и војне, па све до сарадње у области спорта (укупно 13 области сарадње је дефинисано). За подносиоце иницијатива споран је начин остваривања сарадње у области пољопривреде и некретнина/непокретне имовине/капацитета из члана 2. тач. 3. и 8. Споразума, при чему нису спорни облици сарадње у овим областима. Наиме, у области пољопривреде је предвиђено да је, у циљу инвестирања у развој пољопривредне производње и модернизације постојеће пољопривредне инфраструктуре, Република Србија спремна да водећој пољопривредној компанији из Уједињених Арапских Емирата, коју предложи УАЕ Страна, понуди имовину у пољопривредним компанијама у државном власништву, дугорочни закуп пољопривредног земљишта и/или пословну сарадњу, све по правилима и условима о којима се Стране у овом споразуму договоре, или свака Страна и приватни сектор, или који договори приватни сектор обеју страна, а што ће бити регулисано посебним споразумима/уговорима (купопродаја, дугорочни закуп, концесије по БОТ систему (*built – operate – transfer; изиради – користи – њренеси*), продаја капитала и/или имовине у постојећим компанијама, пословна сарадња итд), док је у оквиру сарадње у области некретнина предвиђено да се, тамо где постоји потреба да се обезбеде улагања у одређене капацитете и непокретну имовину (изузев капацитета и непокретне имовине из тачке 3. ове области) у Републици Србији која је у државном власништву, када се препозна заједнички интерес, Република Србија обавезује да ће продати одређену непокретну имовину субјектима из Уједињених Арапских Емирата, или ће инвестирати заједно са њима, по правилима и под условима договореним између Страна у овом споразуму, или свака страна и приватни сектор или приватни сектор обеју Страна, што ће бити регулисано посебним купопродајним или другим уговорима. Из наведеног следи да је Република Србија спремна да у остваривању сарадње са Уједињеним Арапским Емиратима у области пољопривреде понуди на продају имовину у пољопривредним компанијама које су у државном власништву, да да у дугорочни закуп пољопривредно земљиште и/или оствари пословну сарадњу, али све у циљу остваривања општег интереса који се огледа у инвестирању развоја пољопривредне производње и модернизације постојеће пољопривредне инфраструктуре. У области некретнина Република Србија се обавезује да ће продати одређену непокретну имовину субјектима из Уједињених Арапских Емирата, или ће инвестирати заједно са субјектима из Уједињених Арапских Емирата, али само под условима да постоји потреба да се обезбеде улагања у одређене капацитете и непокретну имовину у државном власништву и да постоји заједнички интерес за то,

при чему су из овог режима изузети капацитети и непокретна имовина из области пољопривреде. Сагласно наведеном, Уставни суд је утврдио да сви предвиђени начини остваривања сарадње, како у области пољопривреде (продаја имовине пољопривредних компанија које су у државном власништву и давање пољопривредног земљишта у дугорочни закуп), тако и у оквиру сарадње у области непокретности (продаја непокретне државне имовине или заједничко улагање у исту) представљају правне институте који су већ установљени у унутрашњем законодавству Републике Србије, односно уређени одговарајућим законима из области јавне својине, пољопривредног земљишта, приватизације, страних улагања и сл. С тим у вези, Уставни суд посебно указује да је изузимање капацитета и непокретне имовине у области пољопривреде из режима продаје непокретности у државном власништву, управо и предвиђено ради очувања установљеног правног режима пољопривредног земљишта у Републици Србији, јер је чланом 1. став 4. Закона о пољопривредном земљишту прописано да власник пољопривредног земљишта не може бити страно физичко, односно правно лице.

Међутим, подносиоци иницијатива наведене одредбе Споразума оспоравају доводећи их у везу са одредбом члана 6. Споразума, којом је предвиђено да споразуми, уговори, програми и пројекти закључени у складу са овим споразумом не подлежу јавним набавкама, јавним тендерима, јавним надметањима или другом поступку предвиђеном националним законодавством Републике Србије, истичући да се сви уговори из области пољопривреде и продаје непокретности спроводе и договарају сагласно оспореном споразуму, што значи да ће субјекти из Уједињених Арапских Емирата бити изузети из законом прописаних поступака Републике Србије за прибављање имовине, односно непокретности у државној својини, односно за давање пољопривредног земљишта у дугорочни закуп. Из истих разлога је оспорена и одредба члана 5. Споразума, која се односи на спровођење и договарање свих инвестиционих аранжмана и аранжмана међусобне сарадње који су обухваћени свим областима сарадње предвиђеним оспореним Споразумом.

Приступајући разматрању оспорених одредаба чл. 5. и 6. Закона, Уставни суд најпре указује да се примена, поштовање и тумачење међународног уговора уређује правилима општег међународног права и конкретно Бечком конвенцијом о уговорном праву из 1969. године (у даљем тексту: Бечка конвенција), чија је Република Србија чланица од 12. марта 2001. године. Правила Бечке конвенције саставни су део унутрашњег правог поретка Републике Србије, а према члану 194. става 4. Устава хијерархијски су изнад националних закона, те су као таква доминантна правила за примену и тумачење међународних уговора. Ово посебно треба имати у виду и стога што ни важећи, као ни претходни Закон о закључивању и извршавању међународних уговора не говори специфично о поступку тумачења уговора.

Уставни суд прецизира да Уједињени Арапски Емирати нису уговорна страна Бечке конвенције, те је оспорени међународни уговор између ове државе и Републике Србије закључен према правилима међународног обичајног права. Међутим, Уставни суд посебно наглашава да се, према

општеприхваћеним ставовима, Бечка конвенција сматра кодификацијом обичајног права, као и прогресивним развојем у одређеним аспектима. Конкретно, материја примене и тумачења међународних уговора, управо представља онај део Бечке конвенције који се сматра кодификацијом обичајног права. Уставни суд истиче да, с обзиром на то да је Бечка конвенција саставни део унутрашњег правног поретка Републике Србије, Уставни суд у овом уставносудском спору може имати у виду и одредбе Бечке конвенције, независно од чињенице да је поступак закључивања оспорених међународних уговора текао према правилима међународног обичајног права о закључивању уговора.

Фундаментални принцип међународног уговорног права о поштовању међународних уговора је принцип *pacta sunt servanda*. Принцип је саставни део корпуса и међународног обичајног права и Бечке конвенције, стипулисан и у члану 26. Садржина принципа је да сваки уговор на снази везује државе уговорнице и има се испуњавати у доброј вери. Чланом 27. Бечке конвенције кодификован је и принцип према коме се државе не могу позвати на одредбе свог унутрашњег права да би оправдала неизвршавање уговора. Наведени принцип фундаменталан је принцип савременог међународног јавног права и почива на концепту ограниченог суверенитета држава, те њихове слободно изражене воље исказане у поступку закључења уговора. Процесне претпоставке о поштовању правних норми, како међународних тако и националних, о закључивању и ступању на снагу овог Споразума нису доведене у питање. Стога, у овом случају додатни значај има и дубоко укорењени принцип међународног јавног права да се држава не може позвати на одредбе свог унутрашњег права како би оправдала било кршење, било неиспуњавање међународног уговора.

Општи међународноправни принцип, као и правило о тумачењу уговора стипулисано у члану 31. Бечке конвенције одређује да се уговор мора добронамерно тумачити према уобичајеном смислу који се мора дати изразима у уговору у њиховом контексту и у светлости његовог предмета и његовог циља.

С обзиром на напред изложено, Уставни суд сматра да се оспорени члан 6. Споразума има тумачити методологијом тумачења међународних уговора, те у светлу целокупног уговора, односно његовог предмета и циља. Суд констатује да предмет Споразума није усмерен ка искључивању унутрашњег правног поретка, већ да је предмет Споразума креирање општег правног оквира за свеобухватну сарадњу између две државе у већем броју различитих области.

Овоме треба додати и то да је наведени споразум по својој правној природи међународни уговор, и то билатералног и легислативног карактера. Сходно томе *telos* уговора, тј. његов главни предмет и циљ подлеже даљој конкретизацији, путем закључивања нових правних аранжмана, при чему је могуће да ће нови правни послови бити како у домену међународног јавног права, по правној природи контрактуелни међународни уговори, тако и у домену међународног приватног права, међународног привредног права,

међународног инвестиционог права и сл, чиме би се накнадно увели дубље у систем унутрашњег правног поретка. При томе, Уставни суд, поводом оспорене одредбе члана 6. Закона, додатно указује да је погрешно схватање подносиоца иницијатива, да наведено решење из Споразума представља искључење целокупног националног законодавства на уговоре који би се закључили сагласно оспореном Споразуму, јер из саме одредбе овог споразума произлази да су прецизирани поступци којима не подлежу споразуми, уговори, програми или пројекти закључени у складу са овим споразумом. Наиме, ради се о јавним набавкама, јавним тендерима, јавним надметањима или неком другом поступку који је предвиђен националним законодавством.

Према схватању Уставног суда израз „други поступак предвиђен националним законодавством“ употребљен у члану 6. Споразума има се тумачити применом метода системског и телеолошког тумачења, на шта упућује и наведени члан 31. Бечке конвенције. Додатно, овакав вид формулације подлеже примени општег правног принципа *eiusdem generis*, по коме се значење речима и изразима, када у правном правилу постоји набрајање, даје у складу са врстом и природом тих речи или израза заједно употребљених у одређеној одредби. Конкретно ова формулација би се могла односити само на процес јавних набавки, јавних тендера и јавних надметања и слично, а не на дерогирање, односно суспензију целокупног националног законодавства, како то погрешно наводе подносиоци иницијатива. Наиме, према схватању Уставног суда „други поступак предвиђен националним законодавством“ може да се односи само на поступак који је у функцији јавног одабира неког учесника у надметању за добијање одређеног посла или пројекта, имајући у виду да се називи законом предвиђених поступака овакве врсте нужно не исцрпљују само наведеним називима, попут јавних набавки, јавних тендера и јавних надметања (примера ради могу се користити и називи као што су јавне лицитације, јавне аукције и сл.). Сагласно наведеном, уколико се приликом закључивања споразума, уговора, програма или пројекта у складу са оспореним Споразумом, тј. чланом 6. овог Споразума, не спроводе поступци попут наведених јавних набавки, јавних тендера и сл., очигледно је да ће се поступак закључивања истих спроводити поступком непосредне погодбе. Чак је и нашим националним законодавством дозвољен овакав вид реализације одређеног правног посла, али под законом прописаним условима. Тако су: одредбама чл. 7. и 7а Закона о јавним набавкама одређене набавке на које се овај закон не примењује, док је чланом 7. став 1. тачка 2) подтачка (1) прописано да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке односно конкурсе за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза, а који је закључен са једном или више држава и/или ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на радове, добра или услуге намењене заједничкој примени или заједничком искоришћавању од стране потписника; одредбом члана 29. став 4. Закона о јавној својини је прописано да се, изузетно од става 1. овог члана, непокретне ствари могу прибавити или отуђити непосредном

погодбом, али не испод од стране надлежног органа процењене тржишне вредности непокретности (код отуђења), односно не изнад те вредности (код прибављања), ако у конкретном случају то представља једино могуће решење, као и да предлог акта, односно акт о оваквом располагању мора да садржи образложење из кога се може утврдити постојање ових околности.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је нашао да одредба члана 6. оспореног Споразума представља одступање од националног законодавства у погледу спровођења поступка продаје имовине пољопривредних предузећа у државној својини, поступка давања пољопривредног земљишта у дугорочни закуп и поступка отуђења непокретности у државној својини, имајући у виду да се у свим овим поступцима искључује тзв. јавно надметање, већ се овакви послови закључују непосредном погодбом. Међутим, сви наведени поступци су уређени законима (и евентуално ближе разрађени одговарајућим подзаконским актима), а не Уставом Републике Србије. Међународни уговори који се потврђују могу да садрже решења која одступају од постојећих законских решења. Полазећи од наведеног, а имајући у виду Уставом одређено место потврђених међународних уговора у правном поретку Републике Србије, Уставни суд је оценио да законом прописани поступци за продају имовине, односно непокретности у државној својини, односно давању пољопривредног земљишта у дугорочни закуп, не морају под истим условима бити предвиђени и у потврђеном међународном уговору, јер су одступања од предвиђеног дозвољена у случају да се такав међународни уговор потврди од стране Народне скупштине доношењем посебног закона, чија правна снага је, сагласно Уставу, јача од закона на националном нивоу. Стога је Уставни суд утврдио да наводима иницијатора није поткрепљена тврдња о несагласности оспорене одредбе члана 6. Споразума, а са њом и последично оспорене одредбе члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. и члана 5. Споразума са одредбама члана 3. ст. 1. и 2. (начело владавине права), члана 4. став 1. и члана 194. став 1. (јединство правног поретка) и члана 194. ст. 2. и 4. Устава (хијерархија домаћих и међународних општих правних аката).

У погледу оспоравања одредбе члана 6. Споразума у односу на поједина начела економског уређења Републике Србије, Уставни суд указује да одредба члана 82. став 1. Устава, на чију се повреду указује, по схватању Суда, садржи основна начела на којима се заснива економско уређење тако што одређује да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине. Начелна равноправност свих својинских облика из члана 82. став 1. Устава, односно равноправност приватне и других облика својине, по оцени Суда, подразумева и равноправност јавне, а то значи и државне својине са другим облицима својине, што је изричито утврђено и одредбом члана 86. став 1. Устава, која јемчи једнаку правну заштиту свих облика својине – приватне, задружне и јавне својине. Полазећи од Уставом утврђеног принципа равноправности свих облика својине, по оцени Суда, Уставом прокламованом

принципу тржишне привреде, отвореног и слободног тржишта, не противуречи слободно располагање државе имовином пољопривредних компанија у државном власништву, пољопривредним земљиштем или непокретностима у државној својини које су предмет закљученог Споразума. Такође, Суд налази да ова одредба Устава, која је по свом карактеру начелна, не садржи ни изричито упућивање на законско регулисање поступка отуђења државне имовине. Таква обавеза произлази из одредбе члана 86. став 3. Устава, која предвиђа да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом. Осим тога, Устав у одредби члана 85. став 1. утврђује да страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, укључујући и непокретности које су у државној својини, у складу са законом или међународним уговором. У том смислу, из одредбе члана 86. став 3, а у вези са одредбом члана 85. став 1. Устава, по оцени Суда, произлази да се средства из јавне својине, па тиме и средства у правном режиму државне својине, могу отуђити домаћим држављанима, у складу са законом, а непокретности у јавној (државној) својини страним правним и физичким лицима и у складу са међународним уговором, као општим правним актом јаче правне снаге од закона. Будући да Устав у наведеним и другим одредбама не утврђује да је отуђивање или давање у закуп средстава у државној својини, једино могуће у „отвореном надметању“, да је уређивање питања која се односе на продају имовине која је у својини државе и одређивање услова под којима ће се извршити та продаја у надлежности Народне скупштине, која према Уставу врши законодавну власт доношењем закона и потврђивањем закључених међународних уговора којима се ови односи уређују, са становишта Устава, по оцени Суда, од значаја је да ли је продају извршио власник имовине, односно орган на кога је држава пренела то овлашћење и да ли су услови и начин отуђења уређени законом, односно међународним уговором, како је то предвиђено одредбама члана 85. став 1. и члана 86. став 3. Устава. Приликом разматрања сагласности оспорене одредбе члана 6. Споразума са Уставом, а са становишта разлога наведених у иницијативи, Суд је имао у виду и садржину Споразума у целини, а посебно оспорених одредаба члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. Споразума, којима су предвиђени разлози којима се руководи Република Србија приликом продаје државне имовине, односно давања у закуп пољопривредног земљишта. Наиме, Суд је оценио да предмет Споразума није једино, нити превасходно отуђење дела државне својине, већ комплексно успостављање односа међудржавне сарадње у области економске сарадње, а посебно развоја пољопривредне производње, која је од општег интереса, као и да је продаја дела државне својине, односно давања у закуп пољопривредног земљишта, Споразумом предвиђена као део укупно успостављене међудржавне сарадње у областима дефинисаним овим споразумом. Овome треба додати и да наводи подносиоца иницијативе (засновани на „изјавама грађана“) у погледу могућности да се државна непокретност може наћи у маси за реституцију, само по себи нема дејства у односу на оспорену одредбу с обзиром на то да Закон о враћању имовине и обештећењу не познаје супституцију имовине, већ само директно



натурално враћање конкретне непокретности, односно обештећење у новцу. Самим тим општа формулација каква је предвиђена Споразумом, не може се по оцени Уставног суда сматрати несагласном са Уставом.

С обзиром на то да је Споразум ратификовала (потврдила) Народна скупштина, чиме је посебним законом, тј. законом о потврђивању, законодавац у конкретном случају одлучио о могућим модалитетима остваривања економске сарадње, то, по оцени Суда, наводи иницијатора да су оспореним одредбама повређене наведене одредбе Устава нису поткрепљене уставноправно утемељеним аргументима. При томе, Уставни суд истиче да је посебно имао у виду и чињеницу да продаја дела државне имовине, односно њено давање у закуп представља део уговором предвиђене узајамне сарадње у области пољопривреде која за крајњи циљ има развој пољопривредне производње и модернизацију постојеће пољопривредне инфраструктуре у Републици Србији, што свакако представља општи државни интерес.

Исти став, Уставни суд је већ заузео приликом оцене уставности појединих одредаба Закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде („Службени гласник РС“, број 83/08), доношењем Решења ГУМ-159/2008 од 16. јула 2009. године.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 2. тачка 3. подтачка 2. и тачка 8. подтачка 2. и чл. 5. и 6. оспореног Споразума, па је Суд, 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), поднете иницијативе одбацио као неприхватљиве, како је то наведено у тачки 1. изреке Решења.

## VI

Другооспореним Законом о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања успоставља се правни оквир за узајамно подстицање и заштиту улагања између две државе, чиме се стварају услови за обезбеђење високог степена правне сигурности улагача обе стране уговорнице. Уставни суд напомиње да из упоредне праксе следи да су међународни уговори овакве садржине уобичајени и бројни на билатералном међународном нивоу.

Подносилац иницијативе начелно оспорава целокупан Закон о потврђивању Споразума између Владе Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања, тиме и сам текст међународног уговора, и то конкретно наводећи да се чл. 1. и 2. Закона, којима је извршена ратификација Споразума, нарушава јединство правног поретка, на начин супротан члану 194. Устава. Наведене одредбе по својој формулацији, типске су одредбе које се увек као такве наводе у поступку ратификације међународног уговора. У номенклатури формалних извора међународног јавног права ратификациони инструменти припадају категорији једностраних правних аката који немају правну вредност *per se* већ

искључиво у спрези са уговором кога ратификују. С обзиром на то, садржина одредбе о ратификацији нема правну снагу нарушавања јединства правног поретка, већ се јединство правног поретка мора тумачити с обзиром на предмет и циљ уговора. Подносилац иницијативе се позива на праксу самог Уставног суда у погледу тумачења концепта јединственог правног поретка и то на Одлуку IУз-225/2005 од 19. априла 2012. године. Уставни суд указује да наведена Одлука није релевантна за оспорене одредбе Споразума, с обзиром на то да је у овој Одлуци Суд изразио свој став поводом различитог уређивања једне правне области у више закона, а не поводом сагласности међународног уговора са Уставом (чија је правна снага изнад закона). Наиме, према члану 194. став 4. Устава потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом и хијерархијски су изнад закона и других националних прописа. Стога, до евентуалног нарушавања јединства правног поретка када су потврђени међународни уговори у питању може доћи само уколико је он у супротности са Уставом.

У погледу оспоравања одредаба члана 4. ст. 1. и 2. Споразума, којима је утврђен национални третман или третман најповлашћеније нације (у зависности од тога који је повољнији) свакој страни уговорници приликом обезбеђивања услова за улагања и поврат улагања, као и права улагача у погледу куповине, развоја, управљања, одржавања коришћења, експанзије, продаје или другог отуђења њихових улагања на територији друге државе, Уставни суд је утврдио да се ради о формулацији уобичајеној у билатералним међународним уговорима оваквог типа. Члан 4. Споразума представља уобичајену формулацију клаузуле најповлашћеније нације како она стоји у међународним уговорима и међународним инвестиционим уговорима. Клаузула најповлашћеније нације датира из XVIII века, на њој је потом базиран целокупан систем GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), а потом и Светске трговинске организације (WTO – *World Trade Organisation*) и Европске организације за економску сарадњу и развој (OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*), у чијем је чланству Република Србија. Управо стога савремени међународни инвестициони и трговински односи су оличени у клаузули најповлашћеније нације, која има за циљ да олакша и подстакне економске тј. инвестиционе односе. Наведена клаузула своје место има и у општем међународном јавном праву. Као таква била је предмет кодификације Комисије за међународно право још од 1978. године, са становиштем да на њој почива спровођење једног од општих циљева међународне заједнице, а то је сарадња међу државама и међусобна помоћ међу државама неједнаке економске снаге. Суштина ове одредбе је да се инвеститор тј. инвестиција неће третирати неповољније у односу на друге субјекте. На исти начин, подносилац иницијативе оспорава и одредбу члана 11. Споразума. Одредбом члана 11. Споразума уговорено је да ће се применити пропис који је повољнији, односно да ће се применити они прописи, који додатно настану, уколико садрже повољније одредбе. Оваква формулација у духу је општег правног принципа *lex posteriori derogat legi priori*.

Поред наведеног, Уставни суд истиче да су подносиоци иницијатива, приликом оспоравања наведених одредаба Споразума, у више наврата изнели своје претпоставке о ефектима које би оспорене одредбе Споразума произвеле у својој практичној примени. Полазећи од наведеног, Уставни суд подсећа да, сагласно одредбама члана 167. Устава, Суд није надлежан да цени примену у пракси одредаба закона, па је из наведених разлога одбацио иницијативу у том делу, због непостојања претпоставки за вођење поступка и одлучивање.

Оспореном одредбом члана 6. став 5. Споразума утврђено је да ће оштећени улагач Стране уговорнице имати право, у складу са законима и прописима Стране уговорнице која врши експропријацију, на хитно решавање његовог предмета, укључујући процену његовог улагања у складу са принципима наведеним у овом члану, од стране судског или другог надлежног или независног органа те Стране уговорнице. Поводом навода подносиоца иницијативе да наведено решење није у сагласности са одредбама чланова 21. и 36. Устава, јер се њиме „фаворизују улагачи из Уједињених Арапских Емирата у погледу решавања питања која се тичу остваривања њихових права и обавеза из домена експропријације пред органима државне управе и судовима, јер „хитније решавање њихових предмета” у односу на предмете других странака у поступку представља дискриминацију, као и неједнако поступање у погледу правне заштите“, Уставни суд најпре истиче да је ово право оштећеном улагачу стране уговорнице обезбеђено у складу са законима и прописима стране уговорнице која врши експропријацију (како то стоји и у самој оспореној одредби Споразума), што значи да се на територији Републике Србије обезбеђује сагласно прописима којима су уређена питања експропријације. С тим у вези, Уставни суд истиче да је одредбом члана 6. став 5. Закона о улагањима прописано да у случају експропријације улагач има право на правни лек, на хитно решавање поступка одузимања и на процену вредности предмета одузимања од стране судског или другог надлежног органа, у складу са законом. Имајући у виду да је националним законодавством већ предвиђено право улагача на правни лек и на хитно решавање предмета у случају експропријације, то је Уставни суд утврдио да је оспорено решење из члана 6. став 5. Закона у сагласности са Уставом, односно да се улагачима из Уједињених Арапских Емирата у том погледу не обезбеђује никакав повољнији третман у односу на све улагаче, било стране или домаће на територији Републике Србије. При томе, Уставни суд посебно истиче да како формулација члана 6. став 5. Споразума изричито упућује на примену „закона и прописа Стране уговорнице“, те се стога Суд, у овом конкретном случају, и определио на анализу решења из националног законодавства.

Поводом навода подносиоца иницијативе да предвиђено решење у члану 7. став 1. тачка 1. подтачка ж) Споразума, којим се одређује правни положај улагача у националну авио-компанију, не може бити предмет уређења оспореног Споразума, имајући у виду да је ово питање предмет уређења других потписаних уговора и закона којима се уређује рад привредних друштава, као и страна улагања у Републици Србији, Уставни суд указује

да се одредбама члана 7. Споразума утврђује слободан трансфер новчаних износа који се односи на улагања страна уговорница (након плаћања свих фискалних и других обавеза у другој држави), што свакако јесте предмет уређења Споразума који се односи на заштиту улагања. Сагласно наведеном, оспореном одредбом Закона се не утврђује правни положај улагача у националну авио-компанију, како то наводи подносилац иницијативе. Поред тога, Уставни суд указује да подносилац иницијативе у овом случају није навео уставноправне разлоге за оспоравање наведене одредбе Споразума, већ своје неслагање са њеном формулацијом и схватање да би наведена одредба требало да буде предмет уређења других аката, а не оспореног Споразума, што исту не чини несагласном са Уставом.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да наводима иницијатора нису поткрепљене тврдње о основаности захтева за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 4. ст. 1. и 2, члана 6. став 5, члана 7. став 1. тачка 1. подтачка ж) и члана 11. оспореног Споразума, па је Суд, на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, поднету иницијативу одбацио као неприхватљиву, како је то наведено у тачки 2. изреке Решења.

## VII

У погледу захтева подносилаца иницијатива, да до доношења коначне одлуке, Уставни суд обустави појединачне акте и радње донете, односно предузете на основу оспорених одредаба оба споразума, Уставни суд је захтеве одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер је одбацујући поднете иницијативе као неприхватљиве, Суд коначно решио уставносудски спор.

Сагласно свему изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење ГУМ-478/2014 од 13. јула 2017. године

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



– Одлука

Одлука о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године  
(„Службени гласник РС“, број 84/14)

*– Надлежност и састав Координационог тела, руковођење Координационим телом; учешће државних секретара одређених министарстава у раду Координационог тела; овлашћења државног секретара из министарства надлежног за послове правосуђа у раду Координационог тела; овлашћење председника Владе да буде члан Координационог тела и друга питања*

Уставни суд је утврдио да је на основу тачке 5.1. Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13), коју је донела на седници одржаној 1. јула 2013. године, Народна скупштина, у циљу спровођења овог акта, не само овластила Владу, него је и обавезала да у року од три месеца донесе Акциони план за спровођење ове националне стратегије, што је Влада и учинила и њиме одредила како мере и активности, тако и њихове носиоце и рокове у којима они морају бити спроведени.

С обзиром на обимност Акционог плана и великог броја различитих субјеката који учествују у спровођењу Националне стратегије, није било могуће извршити координацију спровођења бројних мера и активности из Акционог плана само преко министарства надлежног за послове правосуђа, јер је то министарство надлежно само за координацију унутар Владе, а мере и активности требало је да спроводе и други органи, то одређивање као носилаца мера и активности у борби против корупције и других државних органа, носилаца јавних овлашћења и независних тела овим актом који је Влада била дужна да донесе ради извршења Националне стратегије, не представља задирање Владе у надлежности и послове тих државних органа и других субјеката на које се Акциони план односи. При томе, Уставни суд истиче да, сагласно Закону о Влади, Влада води политику и да у извршавању општих аката Народне скупштине може доносити опште и појединачне правне акте и предузимати друге мере, тако да оснивање Координационог тела оспореном одлуком, односно координација свих активности из донетог Акционог плана представља управо мере које Влада треба да предузме да би се један овако велики друштвени подухват, као што је борба против корупције, остварио у пуном обиму.

Уставни суд је оценио да се наведено Координационо тело Владе оснива оспореном Одлуком да прати примену Акционог плана, а не да врши надзор, односно ово координационо тело нема никакву извршну власт у смислу доношења било каквих одлука и наметања било каквих обавеза, те оспореном Одлуком Владе није ускраћена координациона функција министарству надлежном за послове правосуђа која је утврђена тачком 5.2. Националне стратегије, нити је на Координационо тело пренето било какво вршење надзора над спровођењем Стратегије које је и даље остало задатак Агенције за борбу против корупције, чиме тој агенцији није ускраћено да обавља оне њене функције и надлежности које су јој поверене законом. Такође, Влада није изашла изван оквира своје надлежности када је оспореном Одлуком предвидела да ће у Координационо тело да именује представника Савета за борбу против корупције, односно када је предвидела тзв. „лица за контакт“ из државних органа надлежних за спровођење Акционог плана, имајући у виду да наведена решења представљају само организациона питања везана за функционисање рада Координационог тела у праћењу остваривања мера и активности свих субјеката одређених Акционим планом, а не и одлука којима се на било који начин задире у надлежност државних органа, носилаца јавних овлашћења или независних тела.

Поводом правног основа за доношење оспорене Одлуке наведеног у њеној преамбули, Уставни суд указује да у својој пракси има изграђен став да оно што је написано као основ за доношење једног општег правног акта чију уставност и законитост оцењује, само по себи, не може одредити карактер тог акта, нити у овом конкретном случају наведени основ за доношење може одредити карактер Координационог тела, већ само садржину тог акта, којом су одређени циљеви и задаци овог тела, а у овом случају Влада је основала Координационо тело управо са циљем да се спроведе акциони план који је донела, и то на основу обавезе која је утврђена Националном стратегијом, у извршавању те националне стратегије. С тим у вези, Уставни суд истиче да је координационо тело једна врста повременог радног тела Владе, да радна тела Владе представљају део унутрашње организације Владе, а Влада не мора да има изричит законски основ у неком материјалноправном пропису да може да образује повремено радно тело.

У погледу предвиђеног решења из Одлуке да је председник Владе члан Координационог тела који руководи његовим радом, Уставни суд истиче да, с обзиром на то да се у конкретном случају ради о посебном телу Владе формираном за праћење Акционог плана, председник Владе који руководи Владом у целини може бити на челу повременог радног тела Владе и њиме руководити, јер се ради о једном посебном унутрашњем организационом облику Владе, као органа извршне власти, те стога овим решењем нису прекорачене уставне и законске надлежности председника Владе.



Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Одбија се захтев за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 84/14).

## Образложење

Решењем Уставног суда IУо-77/2015 од 2. јуна 2016. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 84/14). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

1) да ли је Влада доношењем оспорене Одлуке прекорачила своје надлежности утврђене чланом 123. Устава, у делу који се односи на извршавање закона и других општих аката Народне скупштине;

2) да ли је одређивањем круга субјеката чију координацију примене Акционог плана врши Координационо тело основано оспореном Одлуком, односно утврђивањем надлежности овог тела у односу на све носиоце послова и задатака у спровођењу Акционог плана, дошло до повреде уставног начела владавине права (члан 3);

3) да ли је уређивањем питања која се односе на координацију спровођења Стратегије и акционог плана, праћење резултата спровођења Стратегије и акционог плана и надзора над спровођењем Стратегије и акционог плана, а која су већ уређена актима Народне скупштине (Законом о Агенцији за борбу против корупције и Националном стратегијом за борбу против корупције) дошло до повреде Уставом утврђене обавезе повиновања власти Уставу и закону утврђене чланом 3. Устава и принципа поделе власти утврђене чланом 4. Устава;

4) да ли Влада својом одлуком може основати координационо тело за усмеравање послова из делокруга државних органа, имајући у виду да је одредбом члана 62. Закона о државној управи прописано да Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе, а не државних органа (на исти начин је ово питање уређено и одредбом члана 25. став 1. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, на основу које је оспорена Одлука и донета);

5) да ли председник Владе може бити члан Координационог тела, имајући у виду да је одредбом члана 25. став 2. наведене Уредбе прописано

да је координационо тело састављено од представника министарстава и посебних организација.

Наведено решење Уставни суд је доставио Влади на одговор, па како у остављеном року од 60 дана Влада није 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 овом уставносудском предмету.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Влада је на седници одржаној 7. августа 2014. године донела Одлуку о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: оспорена Одлука), која је ступила на снагу 16. августа 2014. године. Оспорена Одлука је донета на основу члана 25. став 1. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

Оспореном Одлуком предвиђено је: да се за координацију примене Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године оснива Координационо тело за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (тачка 1); да Координационо тело за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (тачка 2); да су чланови Координационог тела – 1) председник Владе, 2) министар надлежан за послове правосуђа, 3) министар надлежан за послове финансија, 4) члан Савета за борбу против корупције, да члана Координационог тела из става 1. подтачка 4) ове тачке именује Влада на предлог Савета за борбу против корупције, да радом Координационог тела руководи председник Владе, а замењује га министар надлежан за послове правосуђа, да у раду Координационог тела могу учествовати остали чланови Владе и руководиоци надлежних државних органа, да Координационо тело одржава састанке најмање једном у шест месеци (тачка 3); да у раду Координационог тела учествују државни секретар из министарства надлежног за послове правосуђа и државни секретар из министарства надлежног за послове финансија, које одређује министар надлежан за послове правосуђа, односно министар надлежан за послове финансија, да државни секретар из министарства надлежног за послове правосуђа из става 1. ове тачке врши координацију надлежних државних органа за потребе Координационог тела (тачка 4); да су државни органи надлежни за спровођење Акционог

плана и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом дужни да одреде по једно лице за контакт са државним секретаром из министарства надлежног за послове правосуђа из тачке 4. ове одлуке, да лица за контакт из става 1. ове тачке морају бити из реда јавних функционера (тачка 5); да државни секретар из министарства надлежног за послове правосуђа из тачке 4. ове одлуке и лица за контакт из тачке 5. ове одлуке одржавају састанке најмање једном у три месеца у циљу праћења и испуњавања обавеза предвиђених Акционим планом, да државни секретар из министарства надлежног за послове правосуђа из тачке 4. ове одлуке, може по потреби, одржавати и билатералне састанке са лицима из тачке 5. ове одлуке (тачка 6); да о испуњености мера из Акционог плана надлежни државни органи обавештавају Координационо тело преко министарства надлежног за послове правосуђа и Савета за борбу против корупције (члан 7); да Координационо тело може предложити Влади доношење одлука у циљу спровођења Акционог плана (тачка 8); да административно-техничку подршку раду Координационог тела пружа министарство надлежно за послове правосуђа и Савет за борбу против корупције (тачка 9); да ће члан Координационог тела из реда чланова Савета за борбу против корупције бити именован, а да ће државни секретар из тачке 4. ове одлуке и лица за контакт из тачке 5. ове одлуке бити одређени, у року од осам дана од дана ступања на снагу ове одлуке (тачка 10); да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 11).

Уставом Републике Србије утврђено је: да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. ст. 1. до 3); да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тач. 1. до 3); да Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри, да председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу, да су министри за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини (члан 125).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12, 7/14 – Одлука УС и 44/14) прописано је: да Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине, да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2); да је Влада у оквиру својих надлежности самостална, да је Влада одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике (члан 7); да Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању

закона и других општих аката и усклађује њихов рад (члан 8. став 1); да председник Владе води и усмерава Владу, стара се о јединству политичког деловања Владе, усклађује рад чланова Владе, представља Владу и сазива и води њене седнице, да председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и политици Владе, да председник Владе може бити и министар, да су чланови Владе, државни секретари и директори посебних организација и служби Владе дужни су да поштују и извршавају обавезна упутства и посебна задужења које им да председник Владе, сходно програму и политици Владе. (члан 12. ст. 1. до 4); да је министар одговоран за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе (члан 14. став 3); да Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком (члан 43. став 1); да стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој (члан 45. став 1).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) прописано је: да министарство може да има једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади, да је државни секретар функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра (члан 24. ст. 1. и 4); да Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе, да Влада одређује и задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања везана за рад координационог тела (члан 62).

Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – Одлука УС, 67/13 – Одлука УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – Одлука УС) прописано је: да је Агенција самосталан и независан државни орган, да је за обављање послова из своје надлежности Агенција одговорна Народној скупштини, да се средства за рад и функционисање Агенције обезбеђују у буџету Републике Србије, на предлог Агенције, као и из других извора, у складу са законом (члан 3. ст. 1, 2. и 5); да Агенција надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (у даљем тексту: Стратегија), Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције (у даљем тексту: Акциони план) и секторских акционих планова (члан 5. алинеја 1); да у обављању послова из свог делокруга Агенција сарађује са државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и другим правним лицима, да су државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и друга правна лица која врше јавна овлашћења дужни да на захтев Агенције, у року од 15 дана, доставе сва документа и информације које су Агенцији потребне за обављање послова из њене надлежности, да обавезу

достављања докумената и информација из става 2. овог члана имају и друга правна лица која имају обавезе одређене Стратегијом, Акционим планом и секторским акционим плановима (члан 25); да Агенција надзире спровођење Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, да су носиоци послова одређени Стратегијом, Акционим планом и секторским акционим плановима дужни да Агенцији доставе кварталне извештаје о њиховом спровођењу, да у циљу спровођења Стратегије Агенција може да подноси иницијативе за измену прописа и даје предлоге за спровођење мера из Акционог плана и секторских акционих планова, да Агенција даје мишљења у вези са спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова (члан 62).

Одредбом члана 53. став 1. тачка 7) и став 2. Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/10) је прописано да је један од поступака за доношење аката у Народној скупштини – поступак за доношење декларације, резолуције, препоруке и стратегије и да се овај поступак уређује пословником, док је одредбом члана 191. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 20/12 – пречишћени текст) предвиђено да се на поступак за доношење декларације, резолуције, препоруке и стратегије сходно примењују одредбе овог пословника о поступку за доношење закона, ако овим пословником није друкчије одређено.

Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13), коју је донела Народна скупштина на седници одржаној 1. јула 2013. године, предвиђено је: да ће министарство надлежно за послове правосуђа бити координатор у оквиру Владе, задужен за међусобну комуникацију, размену искустава и информација о активностима предузетим ради спровођења Стратегије и акционог плана, да ће ово министарство оформити одговарајућу организациону јединицу која ће бити задужена за координацију спровођења Стратегије и која ће бити контакт тачка за сарадњу са органима власти и носиоцима јавних овлашћења и међународним организацијама, да ће сваки обвезник акционог плана одредити контакт особу која ће пратити спровођење активности из акционог плана које су у надлежности, односно у делокругу тог обвезника, да ће министарство надлежно за послове правосуђа организовати редовне тромесечне састанке на којима ће контакт особе из државних органа размењивати искуства у спровођењу Стратегије и акционог плана, да ће ови састанци бити организовани у сарадњи са Саветом за борбу против корупције, да ће се на овај начин успоставити, организовати и поједноставити редовна међусобна комуникација, размена информација и координација (тачка 5.2); да је Савет за борбу против корупције саветодавно радно тело Владе, које сагледава активности у борби против корупције, предлаже мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, прати њихово спровођење и даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области, да Савет благовремено указује Влади на уочене појавне облике корупције и указује на пропусте у механизмима борбе против корупције, да ће Савет пратити

результате спровођења Стратегије и акционог плана у државним органима, обвезницима акционог плана, да ће Савет учествовати са министарством надлежним за послове правосуђа у организовању тромесечних састанака контакт тачака из државних органа, да ће на тим састанцима, Савет прикупити информације о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и акционог плана и о томе поднети извештај Влади, да Савет може извештај објавити и на својој веб-презентацији, да поред редовних тромесечних састанака, Савет може иницирати и ванредне састанке (тачка 5.3); да је надзор над спровођењем Стратегије и акционог плана у надлежности Агенције за борбу против корупције која је основана Законом о Агенцији за борбу против корупције, као самосталан и независан државни орган, да ће сви органи власти и носиоци јавних овлашћења који су задужени за примену мера из Стратегије и акционог плана подносити полугодишње и годишње извештаје о спровођењу Стратегије и акционог плана Агенцији..., да извештај о спровођењу Стратегије више неће бити саставни део годишњег извештаја о раду Агенције, већ посебан извештај који се Народној скупштини подноси засебно..., да ће Народна скупштина расправљати о извештају Агенције о спровођењу Стратегије (тачка 5.4).

Влада је на седници одржаној 25. августа 2013. године донела Закључак 05 број 110-723/2013, којим је усвојила Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, који је саставни део овог закључка. У делу I Акционог плана под називом „Увод“, поред осталог, наведено је да „Национална стратегија за борбу против корупције представља средњорочни стратешки документ који садржи циљеве који ће се реализовати у наредних пет година. Оквир за спровођење стратешких циљева прецизиран је кроз Акциони план који ће омогућити реализацију циљева из Стратегије и системски надзор над њеним спровођењем. Акционим планом предвиђене су конкретне мере и активности неопходне за реализацију стратешких циљева, рокови, одговорни субјекти и ресурси за реализацију. Такође, дефинисани су и показатељи испуњености активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације, као и показатељи за процену успешности постављених циљева. У вршењу надзора над спровођењем Стратегије, Агенција за борбу против корупције користиће искључиво индикаторе испуњености активности.“

Чланом 25. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07 – пречишћени текст, 69/08, 98/12 и 87/13) предвиђено је: да Влада може одлуком основати координационо тело да би усмеравало поједине послове из делокруга више министарстава и посебних организација (став 1); да је координационо тело састављено од представника министарстава и посебних организација (став 2); да уколико представник министарства у чијем је делокругу претежни део послова због којих је координационо тело основано није министар тог министарства, координационим телом руководи представник тог министарства (став 3);

да одлуком којом оснива координационо тело Влада одређује и његов састав, задатке, рок у коме оно подноси извештај Влади и друга питања која су везана за његов рад (став 4); да о питањима која не буду споразумно решена унутар координационог тела одлучује Влада (став 5).

Одлуком о образовању Савета за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 59/01, 3/02, 42/03, 64/03 и 14/06) образован је Савет за борбу против корупције као стручно-саветодавно тело Владе Републике Србије, са задацима: 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 аката и мера у овој области. Савет има 13 чланова које именује Влада, а радом Савета руководи председник кога бирају чланови Савета већином гласова. Чланови Савета именују се из реда чланова Владе и функционера који руководе посебним организацијама. За чланове Савета могу се именовати истакнути домаћи и страни научници и стручњаци који својим знањем и угледом могу допринети раду Савета.

### III

Из наведеног следи да је једна од Уставом утврђених надлежности Владе не само да извршава законе, већ и друге опште акте Народне скупштине. Народна скупштина је 1. јула 2013. године донела Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: Национална стратегија). Даном објављивања наведеног акта у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 57/13, од 3. јула 2013. године престала је да важи прва Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 109/05), која је усвојена 2005. године. Овим петогодишњим стратешким документом у области борбе против корупције у Републици Србији утврђени су општи циљ и начела стратегије, области за приоритетно деловање (од политичких активности, преко јавних финансија, до правосуђа, полиције, здравства, медија и др. области), мере и активности за превенцију корупције и начин спровођења и надзора над спровођењем Стратегије.

Поводом наведене Националне стратегије, Уставни суд најпре указује да је дефиниција стратегије, као врсте акта, једино одређена у Закону о Влади (члан 45. став 1). Према наведеној дефиницији, то су акти које доноси Влада и којима се утврђује стање у одређеној области из надлежности Републике и одређују мере које треба предузети за развој те области, односно за побољшање стања у области у којој се доноси стратегија. Сагласно наведеном, правило је да је стратегија акт који доноси Влада, да се тај акт доноси у вођењу политике у одређеној области, за одређени временски период, по правилу – средњорочни, који обухвата период од најмање три, пет или више година. Само изузетно, стратегију за одређену област доноси Народна скупштина, и тада се, по правилу, ради о националној стратегији за одређену друштвену област. Разлози за одређивање да ли ће стање у појединој области из надлежности Републике и мере које у тој области треба

предузети, дефинисати, својим актом Народна скупштина или Влада, зависи првенствено од значаја области у којој треба испитати стање и предузимати мере, а борба против корупције свакако спада у један од основних задатака и потреба Републике Србије у овом тренутку. Стога је у конкретном случају стратегију у области борбе против корупције донела Народна скупштина, а не Влада. Други разлог је управо онај који је и формалне природе. Наиме, да би се у одређеној области могло деловати, односно унапредити стање и предузимати мере, неопходна је свеобухватност, односно у њено спровођење се морају укључити различити субјекти у друштву, од државних органа, преко органа аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, независних тела и институција и др, а не само органи државне управе или имаоци јавних овлашћења, па стога и није примерено да овакву стратегију доноси Влада.

Ради спровођења наведене Националне стратегије, а у складу са њеном тачком 5.1, Влада је 25. августа 2013. године донела Акциони план за спровођење Стратегије којим су предвиђене конкретне мере и активности за спровођење стратешких циљева из овог акта, рокови, одговорни субјекти и ресурси за спровођење мера и активности. Тачком 5.2. Националне стратегије је предвиђено да ће министарство надлежно за послове правосуђа бити задужено као координатор унутар Владе за међусобну комуникацију, размену искустава и информација о активностима ради спровођења Стратегије и Акционог плана, и организовати редовне тромесечне састанке, на којима ће контакт особе из државних органа размењивати искуства у спровођењу стратегије и акционог плана. Одредбама тач. 5.3. и 5.4. Националне стратегије је Савет за борбу против корупције, као саветодавно тело Владе, задужен за праћење резултата спровођења Стратегије и Акционог плана, а Агенција за борбу против корупције за вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана. Сви органи власти и носиоци јавних овлашћења који су задужени за борбу против корупције и за примену мера из Стратегије и Акционог плана, дужни су да Агенцији за борбу против корупције подносе полугодишње и годишње извештаје.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре констатује да је на основу тачке 5.1. Националне стратегије коју је донела Народна скупштина, управо Народна скупштина, у циљу спровођења овог акта, не само овластила Владу, него је и обавезала да у року од три месеца донесе један акт који се зове „акциони план“, што је Влада и учинила и њиме одредила како мере и активности, тако и њихове носиоце и рокове у којима они морају бити спроведени. У Акционом плану су као одговорни субјекти, односно као носиоци мера и активности у борби против корупције наведени бројни субјекти, попут Народне скупштине, Владе, појединих министарстава, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, Заштитника грађана, Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја, Републичког јавног тужилаштва, Државног већа тужилаца, Врховног касационог суда, Високог савета судства, Правосудне академије, итд. Овим планом су предвиђене стотине мера и



активности које је потребно предузети у различитим областима, рокови за њихово испуњење и обавезна сарадња или учешће више различитих органа у спровођењу појединих мера и активности. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да, с обзиром на обимност Акционог плана и великог броја различитих субјеката који учествују у спровођењу Националне стратегије, није било могуће извршити координацију спровођења свих тих бројних мера и активности из Акционог плана, само на начин како је то наведено у тачки 5.2. Националне стратегије, односно само преко министарства надлежног за послове правосуђа, јер је то министарство надлежно само за координацију унутар Владе, а мере и активности је требало да спроводе и други органи, који су одређени овим актом. Наиме, како је Влада била дужна да у извршењу Националне стратегије донесе Акциони план и њиме одреди као носиоце мера и активности у борби против корупције и све друге државне органе и да то истовремено не представља задирање Владе у функције и у надлежности тих других државних органа, односно да Акциони план не представља мешање Владе у послове државних органа носилаца јавних овлашћења и независних тела на које се он односи, то Уставни суд налази да оснивање координационог тела чији је једини задатак, када је Влада у питању, да мере и активности које су одређене таквим акционим планом, усмерава и координира како би они били обављени на најбољи могући начин и у одређеним роковима, не може представљати мешање у надлежност и послове тих органа.

При томе, Уставни суд истиче да је неопходно имати у виду да, сагласно Закону о Влади, Влада води политику и да у извршавању општих аката Народне скупштине може доносити опште и појединачне правне акте и предузимати друге мере, тако да оснивање Координационог тела, односно координација свих активности из донетог Акционог плана представља управо мере које Влада треба да предузме да би се један овако велики друштвени подухват, као што је борба против корупције, заиста и остварио у пуном обиму.

Сагласно наведеном, усмеравање послова носилаца активности и мера у борби против корупције ни у ком смислу не представља узурпацију надлежности других државних органа, носилаца јавних овлашћења или независних тела у обављању оних функција и послова које они имају по Уставу и по закону. Наиме, ако се сагледају све мере које су у Акционом плану наведене изузетно прецизно и систематично, онда се може закључити да усмеравање Координационог тела у спровођењу тих мера и активности, представља само координирано деловање субјеката приликом спровођења повезаних мера и активности, односно давање приоритета неким задацима, јер су за већину од њих остављени исти рокови за поступање, као и синхронизацију свих потребних мера и активности које веома често произлазе једна из друге, односно следе једна другу у њиховом извршавању.

При томе, Уставни суд истиче да се задатак Координационог тела из тачке 2. оспорене Одлуке, који гласи: „усмерава послове из делокруга државних органа“, ни у ком случају не може односити на било какав утицај

Координационог тела на обављање послова из делокруга државних органа који нису органи државне управе. Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да као што ни Координационо тело Владе основано оспореном Одлуком не може имати утицај на обављање послова из делокруга државних органа, тако и Агенција за борбу против корупције, када извршава своје задатке утврђене не само Акционим планом, него и Законом о Агенцији за борбу против корупције, то може чинити само у оквиру свог делокруга, не залазећи у делокруг органа у односу на које врши координацију, односно усмеравање одређених послова приликом вршења надзора над спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова.

Уставни суд, даље, констатује да оспореном Одлуком Владе није ускраћена координациона функција министарству надлежном за послове правосуђа која је утврђена тачком 5.2. Националне стратегије, нити је на Координационо тело пренето било какво вршење надзора над спровођењем Стратегије које је и даље остало задатак Агенције за борбу против корупције, чиме тој агенцији није ускраћено да обавља оне њене функције и надлежности које су јој поверене законом, а наравно ни обавеза утврђена Законом да се Агенцији за борбу против корупције подносе шестомесечни и годишњи извештаји о извршавању мера и активности у борби против корупције. Наиме, за разлику од подношења извештаја Агенцији, као надлежном и независном телу за борбу против корупције, Координационом телу се не подносе никакви извештаји, имајући у виду да се Координационо тело само обавештава о томе да ли су неке мере предузете и које. Истовремено, Координационом телу се може предлагати да се неке активности и мере брже предузму, а Координационо тело има задатак да усклади поступање и понашање различитих органа и у таквим ситуацијама. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да се наведено Координационо тело Владе оснива оспореном Одлуком да прати примену Акционог плана, а не да врши надзор, односно ово координационо тело нема никакву извршну власт у смислу доношења било каквих одлука и наметања било каквих обавеза. С тим у вези, Уставни суд констатује да Влада није изашла изван оквира своје надлежности када је оспореном Одлуком предвидела да ће у Координационо тело да именује представника Савета за борбу против корупције, односно када је предвидела тзв. „лица за контакт“ из државних органа надлежних за спровођење Акционог плана, имајући у виду да наведена решења представљају само организациона питања везана за функционисање рада Координационог тела у праћењу остваривања мера и активности свих субјеката одређених Акционим планом, а не и одлука којима се на било који начин задире у надлежност државних органа, носилаца јавних овлашћења или независних тела.

Најзад, Уставни суд указује и на то да начело поделе власти не представља стриктну одвојеност три гране власти, већ да се оно заснива на међусобној равнотежи и сарадњи те три гране власти која, више него игде, треба да буде заступљена у борби друштва против корупције, односно када се ради о мерама и активностима које по овом акционом плану апсолутно морају да спроведу сви државни органи из све три гране власти.

Поводом правног основа за доношење оспорене Одлуке, који се односи на члан 25. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, Уставни суд указује да у својој пракси има изграђен јасан став да оно што је написано као основ за доношење једног општег правног акта чију уставност и законитост оцењује, сам по себи, не може одредити карактер тог акта, нити у овом конкретном случају наведени основ за доношење може одредити карактер Координационог тела, већ само садржина тог акта, којом су одређени циљеви и задаци овог тела, а у овом случају Влада је основала Координационо тело управо са циљем да се спроведе акциони план који је она донела, и то на основу обавезе која је утврђена Националном стратегијом, у извршавању те националне стратегије. С тим у вези, Уставни суд истиче да је координационо тело једна врста повременог радног тела Владе, а да радна тела Владе представљају део унутрашње организације Владе. Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да Влада не мора да има изричит законски основ у неком материјалноправном пропису да може да образује повремено радно тело. Наиме, Влада у извршавању својих обавеза, а посебно у овом конкретном случају када се обавезе односе на Акциони план који је донела Влада, сагласно овлашћењу из Националне стратегије, који треба да се спроведе у одређеном петогодишњем периоду, у извршавању и спровођењу тако одређеног задатка не мора добити сагласност, односно овлашћење од било кога да може да образује своје повремено радно тело, које је у функцији што ефикаснијег извршења наведеног задатка.

Поред наведеног, Уставни суд истиче да, полазећи од јуриспруденције овог суда, национална или било која друга стратегија коју доноси Народна скупштина не представља општи правни акт, као извор права, и обавеза, већ представља општи акт који има превасходно политички карактер. Наиме, у конкретном случају ради се о једном општем акту који извршава Влада, на основу својих уставних и законских овлашћења, а који се односи на све државне органе и у чијем извршењу Влада чини оно што треба да чини у складу са чланом 2. Закона о Влади. Сагласно наведеном, а према до сада неподељеној пракси и ставовима Уставног суда, стратегије не представљају опште правне акте који, сами по себи, подлежу оцени уставности и законитости, а самим тим се, ни у односу на њих не може вршити уставносудска контрола неких других аката, па се из тих разлога Уставни суд није ни упуштао у оцену усклађености оспорене Одлуке са Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, полазећи управо од утврђене надлежности овога суда одредбама члана 167. Устава.

У погледу предвиђеног решења из члана 3. Одлуке да је председник Владе члан Координационог тела који руководи његовим радом, Уставни суд истиче да, с обзиром на то да се у овом конкретном случају ради о посебном телу Владе формираном за праћење Акционог плана, а не о координационом телу из члана 25. Уредбе, председник Владе који руководи Владом у целини може бити на челу повременог радног тела Владе и њиме руководити, јер се

ради о једном посебном унутрашњем организационом облику Владе, као органа извршне власти, те стога, према оцени Уставног суда, овим решењем нису прекорачене уставне и законске надлежности председника Владе.

#### IV

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, након спроведеног поступка, оценио да захтев за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године није основан, па је, сагласно члану 53. став 4. Закона о Уставном суду, захтев одбио.

На основу наведеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУо-77/2015 од 6. априла 2017. године

(„Службени гласник РС“, број 46/17)

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



– *Одлуке*

Правилник о раду Акредитационог тела Србије, број 1-01/2015-30,  
од 21. децембра 2015. године – члан 48. став 1.

– *Ситуање на снагу ојшћеј акџа даном доношења*

Како је оспореном одредбом Правилника предвиђено да овај акт ступа на снагу даном доношења, а не осмог дана од дана објављивања (или најраније даном објављивања, уколико је у поступку доношења утврђено да постоје нарочито оправдани разлози за то), Уставни суд је утврдио да оспорена одредба није у сагласности са чланом 196. Устава Републике Србије.

Пошто је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу оспореног акта.

Уставни суд донео је

#### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 48. став 1. Правилника о раду Акредитационог тела Србије, број 1-01/2015-30, од 21. децембра 2015. године, није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу Правилника 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 одредбе члана 48. став 1. Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да је оспореном одредбом Правилника прописано да Правилник ступа на снагу даном доношења, што је у супротности са одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава Републике Србије. Иницијатор истиче да, сагласно Закону о раду, правилник о раду представља општи правни акт, а да Устав условљава ступање на снагу општег акта објављивањем, тако да се самим општим актом овај услов објављивања пре ступања на снагу не може искључити. Иницијативом се предлаже да Уставни суд донесе одлуку којом се утврђује да оспорена одредба Правилника није у сагласности са Уставом, као и да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу оспореног Правилника.

У одговору на наводе иницијативе доносилац оспореног акта, Акредитационо тело Србије, навело је да је оспорени Правилник на снази и да није измењен нити допуњен од дана доношења. У прилогу је достављен оспорени Правилник о раду.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је Управни одбор Акредитационог тела Србије, на предлог вршиоца дужности директора Акредитационог тела Србије, на II седници одржаној 21. децембра 2015. године, под бројем 1-01/2015-30, донео Правилник о раду Акредитационог тела Србије, а да је оспореном одредбом члана 48. став 1. Правилника предвиђено да Правилник ступа на снагу даном доношења.

Уставом Републике Србије је утврђено да се закони и сви други општи акти, објављују пре ступања на снагу и да ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4). Из наведене уставне норме следи да се, у формалноправном смислу, ступање на снагу општег правног акта везује за дан његовог објављивања, а не за дан доношења.

Како је оспореном одредбом Правилника предвиђено да овај акт ступа на снагу даном доношења, а не осмог дана од дана објављивања (или најраније даном објављивања, уколико је у поступку доношења утврђено да постоје нарочито оправдани разлози за то), Уставни суд је утврдио да оспорена одредба није у сагласности са чланом 196. Устава.

С обзиром на то да се иницијативом оспорава уставност одредбе Правилника којом је регулисано питање о коме Уставни суд већ има заузет став и изграђену праксу (видети нпр. Одлуку Уставног суда IУо-899/2012 од 5. фебруара 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) и Одлуку Уставног суда IУо-344/2015 од 24. новембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 14/17)), Уставни суд је, сагласно члану 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.

Пошто је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу оспореног акта.

Полазећи од 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, донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 48. став 1. Правилника о раду Акредитационог тела Србије, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-12/2016 од 6. априла 2017. године      („Службени гласник РС“, број 46/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука IУо-899/2012 од 5. фебруара 2015. године

Одлука IУо-344/2015 од 24. новембра 2016. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))



**Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16) – члан 6. став 1.**

*– Прекорачење законској овлашћења доносиоца*

Привремено удаљење са рада, као правни институт којим се запосленим привремено ограничавају права из рада и по основу рада, може бити уређен само законом, а не актом ниже правне снаге као што је то овде случај. Имајући у виду одредбу члана 16. Закона о државној управи према којој се прописима које доносе органи државне управе, а за чије доношење морају бити изричито овлашћени, физичким и правним лицима не могу установљавати права и обавезе који нису већ установљени законом, то министар није био овлашћен да оспореним актом уређује питања положаја рибочувара против кога је покренут кривични поступак, па ни његовог удаљења са рада по том основу, те оспорена одредба Правилника није могла бити донета у извршавању одредаба чл. 165. и 167. Закона о раду.

Како оспорена одредба члана 6. став 1. Правилника није у сагласности са законом, то она, према одредби члана 195. став 1. Устава Републике Србије према којој сви подзаконски општи акти Републике Србије морају бити сагласни закону, није у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 6. став 1. Правилника о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16) није у сагласности са Уставом и законом.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставни суд је, поводом поднете иницијативе, Решењем IУо-126/2016 од 13. јула 2017. године, покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 6. став 1. Правилника о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16). Суд је у Решењу констатовао да је оспореном одредбом члана 6. став 1. Правилника прописано да рибочувар против кога је покренут кривични поступак не може обављати послове рибочувара до правноснажног окончања кривичног поступка, а да је одредбом члана 13. став 5. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда,

који је био правни основ за доношење Правилника, министар овлашћен да правилником ближе пропише услове и поступак за издавање и одузимање лиценце, као и начин вођења регистра издатих лиценци. Стога су се за Уставни суд као спорна поставила питања да ли је оспореном одредбом Правилника министар изашао изван предвиђеног законског овлашћења, те да ли је спорна одредба подзаконског акта могла бити донета у извршењу одредаба чл. 165. и 167. Закона о раду, како то у свом одговору наводи доносилац оспореног Правилника, будући да је привремено удаљење са рада правни институт који је уређен законом. Сагласно уставном принципу хијерархије домаћих општих правних аката, последично се поставило и питање сагласности оспорене одредбе става 1. члана 6. Правилника са Уставом Републике Србије.

У одговору Министарства заштите животне средине, који је достављен Уставном суду поводом покренутог поступка, указује се да су Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда прописани посебни услови за лица која чувају риболовне воде (рибочувари), будући да се у свом раду сусрећу са деловањем разних криминалних група па су и сами изложени ризику да учествују у незаконитим радњама. По мишљењу Министарства, оспореном одредбом министар није изашао изван предвиђеног законског овлашћења, да ближе уреди услове и поступак издавања и одузимања лиценце, зато што поступак одузимања лиценце обухвата све кораке од тренутка подношења кривичне пријаве, до тренутка одузимања лиценце и њеног брисања из регистра, што обухвата и превентивно поступање са лицем против кога је поднета кривична пријава и против кога се води кривични поступак. Истиче се и да је чланом 5. Правилника прописано да се лиценца одузима рибочувару који престане да испуњава Законом прописане услове и да одредбом члана 6. став 1. „нису прописана нова кривична дела у односу на она која су предвиђена Законом“, те да оспорена одредба није у супротности са законом и Уставом. Остали наводи одговора односе се на могућности у примени оспорене одредбе.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорени Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16) донео је министар пољопривреде и заштите животне средине, позивајући се на одредбе члана 13. став 5. и члана 34. став 2. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС“, број 128/14). Правилником се прописују ближи услови и поступак за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начин вођења регистра издатих лиценци, као и садржина и начин вођења регистра привредних рибара (члан 1). Предвиђено је да се лиценца издаје ако је лице положило испит за рибочувара, одређује се рок за подношење захтева за издавање лиценце, садржина захтева и докази који се уз њега прилажу, рок за издавање лиценце (чл. 2–4. Правилника) и да се лиценца одузима рибочувару који престане да испуњава Законом прописане услове за обављање послова рибочувара

(члан 5. Правилника). Оспореном одредбом става 1. члана 6. Правилника прописано је да рибочувар против кога је покренут кривични поступак, не може обављати послове рибочувара до правноснажног окончања кривичног поступка.

Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС“, број 128/14), на основу кога је донет оспорени Правилник, прописано је: да чување рибарског подручја врши лице које је запослено на неодређено време код корисника, које има стечено образовање четвртог степена, положен стручни испит и лиценцу за рибочувара и које није осуђивано за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, кривична дела против имовине, кривична дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита и кривично дело преваре (члан 11. став 2); да лиценцу за рибочувара издаје министарство лицу које је положило стручни испит за рибочувара (члан 13. став 1); да министар прописује ближе услове и поступак за издавање и одузимање лиценце, као и начин вођења регистра издатих лиценци (члан 13. став 5); да министар ближе прописује садржину и начин вођења Регистра привредних рибара (члан 34. став 2).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) прописано је: да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства, те да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2); да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе, те да министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16. ст. 1. и 2).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС) прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама (члан 1. став 1); да запослени може да буде привремено удаљен са рада ако је против њега започето кривично гоњење у складу са законом због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом (члан 165. тачка 1), у ком случају удаљење може да траје до правноснажног окончања тог кривичног поступка (члан 167. став 2).

Уставни суд констатује да су Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда (у даљем тексту: Закон) утврђени услови које мора да испуњава лице које обавља послове чувања рибарског подручја, између осталог, да има лиценцу за рибочувара и да није осуђивано за одређена кривична дела, док је министар овлашћен да пропише ближе услове и поступак за издавање и одузимање лиценце. Полазећи од Законом утврђених услова за обављање послова рибочувара, оспореним Правилником је прописано да се лиценца одузима рибочувару који у току вршења послова рибочувара престане да испуњава Законом прописане услове (члан 5), дакле који буде

осуђен за неко од кривичних дела одређених Законом. Међутим, оспореном одредбом члана 6. став 1. Правилника уређен је положај рибочувара против кога је покренут кривични поступак (без навођења за која кривична дела), тако што је предвиђено да он до правноснажног окончања тог поступка не може да обавља послове рибочувара.

Како је, по налажењу Уставног суда, питање положаја рибочувара у периоду од покретања кривичног поступка до његовог правноснажног окончања у домену радног права и примене његових института, оно се, по оцени Суда, не може довести у правну везу са ближим уређивањем услова и поступка за издавање и одузимање лиценце за рибочувара. Ово стога што, по оцени Суда, ближе уређивање услова и поступка за одузимање лиценце, за шта је министар овлашћен чланом 13. став 5. Закона, према одредбама члана 15. Закона о државној управи, подразумева само ближу разраду одредаба Закона којима се та питања уређују, дакле детаљније уређивање правних и чињеничних питања од утицаја за одузимање лиценце, као и процесних радњи које се с тим у вези предузимају. Отуда, по налажењу Суда, оспорена одредба члана 6. став 1. Правилника нема упориште у одредби члана 13. став 5. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, а тврдња доносиоца оспореног акта да је поступање са лицем против кога је покренут кривични поступак део поступка за одузимање лиценце, није уставноправно утемељена.

Полазећи од тога да се спорно уставноправно питање у поступку испитивања законитости одредбе става 1. члана 6. Правилника односи на овлашћење министра да оспореним актом уређује и питање положаја рибочувара против кога је покренут кривични поступак, Уставни суд је ово питање разматрао и са становишта одредаба Закона о раду. Задатак Уставног суда је да испита да ли је спорна одредба могла бити донета у извршењу одредаба чл. 165. и 167. Закона о раду, које уређују институт удаљења са рада, како то у свом одговору на иницијативу наводи доносилац оспореног Правилника.

Имајући у виду садржину наведених одредаба Закона о раду, Уставни суд налази да је привремено удаљење са рада правни институт којим се за посленом привремено ограничавају права из рада и по основу рада. Стога, сагласно члану 1. Закона о раду, тај правни институт може бити уређен само законом, а не актом ниже правне снаге, као што је то овде случај. Наведену оцену Уставног суда потврђује и одредба члана 16. Закона о државној управи према којој се прописима које доносе органи државне управе, а за чије доношење морају бити изричито овлашћени, физичким и правним лицима не могу установљавати права и обавезе који нису већ установљени законом. Из овога следи да оспорена одредба Правилника није могла бити донета у извршавању одредаба чл. 165. и 167. Закона о раду.

Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 6. став 1. Правилника није у сагласности са одредбама члана 13. став 5. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда и члана 1. Закона о раду. Будући да оспорена одредба Правилника није у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 1. Устава Републике Србије, сви подзаконски

општи акти Републике Србије морају бити сагласни закону, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није у сагласности ни са Уставом.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) 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 Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 6. став 1. Правилника о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-126/2016 од 12. октобра 2017. године („Службени гласник РС“, број 112/17)

**Правилник о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 11/07, 9/08 и 85/14) – члан 11. став 3.**

*– Претходна одлука о одустанку од захтева за издавање личне карте због неопходности недостигака у одређеном року, иако то није није реулисано Законом о личној карти*

Поводом спорног питања које се поставило у поступку оцене уставности и законитости спорне одредбе Правилника – да ли пропуштање подносиоца захтева за издавање личне карте да у одређеном року отклони недостатке по налогу службеног лица, представља понашање које очигледно указује да странка више нема интерес да учествује у поступку, односно да јој надлежни орган изда личну карту, а што је законски услов да би се могло сматрати да је странка (прећутно) одустала од захтева и има за правну последицу обуставу поступка, Уставни суд је, имајући у виду релевантне одредбе Закона о личној карти из којих произлази да је дужност поседовања личне карте правило, те да је кршење те дужности санкционисано као казнено дело, као и саму природу управне ствари о којој се одлучује у поступку издавања личне карте која је таква да искључује губитак интереса странке да даље учествује у управном поступку, без обзира на њено понашање од кога зависи испуњеност претпоставки за поступање надлежног органа по поднетом захтеву, оценио да пропуштање подносиоца захтева за издавање личне карте да поступи по налогу службеног лица из става 2. члана 11. Правилника о личној карти не може имати значење понашања које очигледно указује да подносилац, као странка у том управном поступку, више нема интерес да у њему учествује, односно да је изгубио интерес да се овај поступак води, па ни његовим прећутним одустанком од захтева у смислу одредбе члана 98. став 2. Закона о општем управном поступку. Стога је Суд утврдио да одредба члана 11. став 3.

Правилника, у делу који гласи: „ако подносилац захтева у одређеном року не отклони недостатке, сматраће се да је одустао од захтева“, није у складу са важећим Законом о општем управном поступку.

У односу на преостали део оспорене одредбе, којим је предвиђено да у оваквој процесној ситуацији надлежни орган „доноси закључак и обавештава подносиоца захтева“, Уставни суд констатује да је, с обзиром на измењени законски концепт у погледу врсте управног акта којим се управни поступак окончава из процесних разлога (обуставом или одбачајем) – доношењем решења, а не закључка како је раније било прописано, оспорена одредба члана 11. став 3. Правилника из формалних разлога несагласна са одредбама Закона и у овом, преосталом делу. Утврђена несагласност оспорене одредбе Правилника са законом има за последицу и њену несагласност са Уставом, односно уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 1. Устава.

Поред утврђене неуставности и незаконитости, Уставни суд указује да је непоступање странке у било ком управном поступку по налогу органа који тај поступак води да свој захтев уреди у остављеном року, након упозорења на последице пропуштања, сагласно одредби члана 92. став 1. тачка б) Закона о општем управном поступку, законски разлог одбацивања захтева у свим случајевима када недостаци у захтеву такав поднесак чине неуредним у смислу члана 59. став 1. Закона, а што за последицу има окончавање поступка доношењем решења, на које странка има право жалбе.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 11. став 3. Правилника о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 11/07, 9/08 и 85/14) није у сагласности са Уставом и законом.

## Образложење

Уставни суд је, поводом поднете иницијативе, Решењем ИУо-198/2015 од 7. јула 2016. године, покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 11. став 3. Правилника о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 11/07, 9/08 и 85/14). Суд је у Решењу констатовао да је оспореном одредбом члана 11. став 3. Правилника прописана претпоставка да ће се, ако подносилац захтева у одређеном року не отклони недостатке, сматрати да је одустао од захтева, о чему се доноси закључак и обавештава подносилац захтева. Полазећи од тога да се поступак издавања личне карте спроводи сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, по коме су 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, Уставни суд

је, у спроведеном претходном поступку, утврдио да је одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 18/16), које су у то време још увек биле у примени, прописано да у управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан захтев странке, надлежни орган може покренути и водити поступак само ако постоји такав захтев (члан 116), да ће, кад је поступак покренут поводом захтева странке, а странка одустане од тог захтева, орган који води поступак донети закључак којим се поступак обуставља (члан 121. став 2), као и да странка може одустати од свог захтева изјавом коју даје органу који води поступак, док се поједина радња или пропуштање странке може сматрати њеним одустанком од захтева само кад је то законом одређено (члан 122. ст. 1. и 2). Будући да је Закон о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 62/06 и 36/11) основ за доношење оспореног Правилника, Уставни суд је анализом одредаба овог закона утврдио да њиме није уређено питање прећутног одустанка подносиоца захтева за издавање личне карте. Стога се за Уставни суд као спорно поставило питање сагласности оспорене одредбе става 3. члана 11. Правилника, којом се пропуст подносиоца захтева да у одређеном року отклони недостатке сматра одустанком од захтева, са одредбом члана 122. став 2. Закона о општем управном поступку, а тиме, последично, и са уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката. Са друге стране, Суд је истовремено констатовао да је Законом о личној карти прописана обавезна садржина захтева за издавање личне карте (члан 13), као и прилози које је подносилац захтева дужан да достави уз захтев (члан 14), те да подношење непотпуног захтева или пропуст подносиоца да приложи све прописане доказе, према одредбама Закона о општем управном поступку, представља формални недостатак који спречава поступање органа по захтеву, из чега даље следи да пропуштање подносиоца да по пријему упозорења органа, у остављеном року, отклони недостатак, има за правну последицу доношење закључка којим се захтев одбацује као да није ни поднесен (члан 58. ст. 1. и 2).

У одговору Министарства унутрашњих послова који је достављен Уставном суду поводом покренутог поступка, указује се, између осталог, да је Правилник донет на основу овлашћења из Закона о личној карти којим је прописан поступак издавања личне карте и да, сагласно одредбама члана 58. Закона о општем управном поступку, формални недостаци који спречавају поступање органа по поднеску, а који нису отклоњени у остављеном року, имају за последицу то да орган закључком одбацује поднесак као да није поднет, с тим што ће се на ову последицу подносилац упозорити у позиву за исправку поднеска, те да је против тог закључка дозвољена посебна жалба. Стога доносилац оспореног акта налази да применом чл. 58. и 122. Закона о општем управном поступку настају исте правне последице за подносиоца захтева као и применом члана 11. став 3. Правилника, због чега је мишљења да је правно неутемељена претпоставка да је одредба одредба члана 11. став 3. Правилника неуставна и незаконита.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Оспореним Правилником о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 11/07, 9/08 и 85/14) прописан је образац личне карте, заштитни елементи, образац потврде о поднетом захтеву и обрасци за вођење евиденције о личним картама, као и начин издавања личне карте, начин узимања биометријских података и величина фотографије, услови за издавање личне карте у краћем року, начин поништавања личне карте и вођење евиденције о личним картама (члан 1). Одредбама члана 11. Правилника прописано је да приликом пријема захтева за издавање личне карте службено лице утврђује идентитет подносиоца захтева, као и да ли захтев садржи прописане податке, да ли је захтев потписан и да ли су уз захтев стављени на увид и приложена прописана документа и докази, односно врши проверу података приступањем подацима у централном систему за електронску обраду и складиштење података и другим службеним евиденцијама (став 1), да ће ако се провером установи да је поднесен захтев непотпун, односно да подносилац захтева није приложио потребне документе и доказе, због чега се по таквом захтеву не може поступати, службено лице подносиоцу захтева указати на недостатке у захтеву, остављајући му примерен рок да их отклони (став 2), а ако подносилац захтева у одређеном року не отклони недостатке, сматраће се да је одустао од захтева, о чему се доноси закључак и обавештава подносилац захтева (став 3. поводом кога је покренут поступак).

Законом о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 62/06 и 36/11) предвиђено је да личну карту издаје на прописани начин министарство надлежно за унутрашње послове (члан 6. став 1). Одредбама главе V Закона уређен је поступак издавања личне карте, тако што је, поред осталог, прописано да се лична карта издаје на лични захтев и да се захтев за издавање личне карте подноси лично (члан 10. ст. 1. и 3), прописана је садржина захтева за издавање личне карте, уз таксативно навођење података које је подносилац дужан да наведе у захтеву (члан 13), а прописана је и обавеза подносиоца захтева да службеном лицу, приликом пријема захтева и утврђивања идентитета подносиоца, стави на увид одговарајућу јавну исправу издату на основу прописаних јавних евиденција, ако надлежни орган не може, на начин одређен тим законом, по службеној дужности да утврди чињенице о испуњености услова за издавање личне карте (члан 14. став 1).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) прописано је да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства, те да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2).

Уставни суд налази да из наведених одредаба Закона о личној карти произлази да се поступак за издавање личне карте покреће и води по захтеву странке, који је лично поднет, као и да је услов за вођење поступка то да је подносилац у захтеву навео све, тачне, Законом таксативно прописане податке, те да је уз захтев приложио одговарајуће јавне исправе на основу којих се утврђују чињенице о испуњености услова за издавање личне карте, уколико те чињенице, на Законом прописани начин, надлежни орган не



може да утврди по службеној дужности. Такође, Уставни суд констатује да Закон о личној карти не садржи одредбу којом се установљава законска претпоставка одустанка од поднетог захтева због неке радње или пропуштања странке која је поднела захтев.

Полазећи од тога да се спорно уставноправно питање које се за Уставни суд поставило у поступку испитивања законитости одредбе става 3. члана 11. Правилника о личној карти односи на правну квалификацију и правне последице непоступања подносиоца захтева по налогу надлежног органа да, у остављеном року, отклони недостатке у поднетом захтеву, односно недостатке који се тичу прилога и доказа које је обавезан да достави, уз истовремено упозорење на последице пропуштања да то учини, Уставни суд указује да су за расправљање овог питања процесноправно релевантне одредбе закона којима се уређује општи управни поступак. Са друге стране, Уставни суд је утврдио да су након покретања уставносудског поступка у целини престале да се примењују одредбе Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) и да је 1. јуна 2017. године почела, у целини, примена Закона о општем управном поступку донетог 2016. године („Службени гласник РС“, број 18/16), сагласно одредби члана 217. овог закона.

С обзиром на то да Уставни суд законитост општих аката цени у односу на одредбе важећег закона, то је Уставни суд испитивао како су питања која су правно релевантна за овај уставносудски спор уређена важећим Законом о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП). У том смислу, Уставни суд је утврдио следеће:

Најпре, да је правни институт одустанка странке од захтева уређен одредбама члана 98. ЗУП, и то тако што је прописано: да странка може потпуно или делимично да одустане од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа (став 1), да се сматра да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку (став 2), да се, кад странка одустане од захтева, решењем обуставља поступак, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу (став 3) и да странка која је одустала од захтева сноси трошкове који су настали до обустављања поступка, ако није другачије прописано (став 4).

Друго, да су општи разлози за обустављање управног поступка прописани одредбама члана 101. ЗУП, и то тако што је одређено: да се поступак обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави (став 1), да се поступак обуставља и у другим случајевима одређеним законом (став 2) и да се поступак обуставља решењем (став 3).

Одредбама Дела Четвртог ЗУП, којима је уређен првостепени управни поступак, прописано је да се поступак покреће захтевом странке или по службеној дужности (члан 90. став 1), да је, што се тиче тренутка покретања поступка, поступак покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке (члан 91. став 1), а да орган решењем одбацује захтев којим је

покренут поступак, између осталог, ако захтев не буде уређен у року који је одредио орган (члан 59. став 2) (члан 92. став 1. тачка 6) ЗУП). Појам неуредног поднеска (који се односи и на захтев странке којим се покреће управни поступак), поступање са неуредним поднеском и правне последице неотклањања недостатака у поднеску уређене су одредбама члана 59. ЗУП, тако што је прописано: да је поднесак неуредан ако има недостатке који орган спречавају да поступа по њему, ако није разумљив или ако је непотпун и да у том случају орган у року од осам дана од пријема поднеска обавештава подносиоца на који начин да уреди поднесак, и то у року који не може бити краћи од осам дана, уз упозорење на правне последице ако не уреди поднесак у року (став 1), да ако поднесак не буде уређен у року, орган га решењем одбацује (став 2), а да се, ако поднесак буде уређен у року, сматра да је од почетка био уредан, ако законом није друкчије предвиђено (став 3).

Анализирајући наведене законске одредбе које су правно релевантне за оцену законитости оспорене одредбе става 3. члана 11. Правилника, Уставни суд констатује да су институт одустанка странке од поднетог захтева и начин окончања, односно врста акта којим се окончава управни поступак у случају његове обуставе или одбацивања захтева, важећим ЗУП-ом уређени битно другачије од начина на који су иста питања била уређена процесним правилима која су се примењивала у време доношења Решења Уставног суда о покретању уставносудског поступка. Наиме, уместо тада важећег решења из члана 122. став 2. Закона, према коме се поједина радња или пропуштање странке могло сматрати њеним одустанком од захтева само кад је то предвиђено законом, а што је за Уставни суд био основни разлог за покретање поступка испитивања законитости оспорене одредбе Правилника, будући да Закон о личној карти, који је правни основ за доношење Правилника, такву правну ситуацију није предвидео, члан 98. став 2. важећег ЗУП тзв. прећутни одустанак странке уређује тако што прописује да се сматра да је странка одустала од захтева и у ситуацији „ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку“. Са друге стране, оспореном одредбом Правилника је предвиђено да се у случају прећутног одустанка странке од поднетог захтева за издавање личне карте поступак обуставља закључком, што у време покретања уставносудског поступка јесте била врста акта којим се обустављао управни поступак, као што се закључком окончавао поступак и у случају одбачаја захтева, при чему је против ових закључака била дозвољена посебна жалба. Међутим, важећи ЗУП прописује да се у обе ове процесне ситуације (обустава и одбацивање захтева) поступак окончава решењем као врстом управног акта, а не закључком.

Дакле, полазећи од измењених законских решења која су релевантна за одговор на постављено спорно уставноправно питање, задатак Уставног суда био је да испита да ли правна ситуација у којој подносилац захтева за издавање личне карте у одређеном року није отклонио недостатке на које му је указао надлежни орган (упозоривши га на последице пропуштања да то учини), представља понашање које очигледно указује да странка више

нема интерес да учествује у поступку, а што је законски услов да би се могло сматрати да је странка (прећутно) одустала од захтева, што, пак, има за правну последицу обуставу поступка. Другим речима, да ли пропуштање подносиоца да, по налогу службеног лица из става 2. члана 11. оспореног Правилника, у остављеном року уреди захтев, било отклањајући недостатке у његовој (прописаној) садржини, било прилажући потребне документе и доказе, може бити тумачено као понашање које очигледно указује да странка (подносилац) нема више интерес да јој надлежни орган изда личну карту.

Уставни суд је оценио да су за одговор на претходно питање релевантне одредбе Закона о личној карти. Овим законом је прописано да је лична карта јавна исправа којом грађани Републике Србије доказују идентитет, да у складу са законом, лична карта служи и као доказ о другим чињеницама које су у њој садржане, да лична карта може, ако је то одређено међународним документом, да служи и као путна исправа (члан 1). Такође, сваки држављанин Републике Србије који је старији од 16 година има право на личну карту (члан 2. став 1. Закона), али и обавезу да има личну карту ако има пребивалиште на територији Републике Србије (члан 3. Закона). Другачији правни режим прописан је за држављане Републике Србије који су млађи од 16 година, јер држављанин који је старији од десет година (дете), а млађи од 16 година, сагласно одредби члана 2. став 2. Закона, има право на личну карту, али не и обавезу да је има. Поред тога, из одредбе члана 3. Закона следи да се дужност поседовања личне карте не односи на држављане који јесу старији од 16 година, али немају пребивалиште на територији Републике Србије. Уставни суд додатно указује да је лична карта јавна исправа која се издаје на одређени рок и да, сагласно одредби члана 20. став 1. тачка 1) Закона, престаје да важи истеком рока на који је издата, те да је, према одредби става 2. истог члана, у случају истека рока важења личне карте, лице које је по одредбама овог закона дужно да има личну карту дужно да поднесе захтев за издавање нове личне карте најкасније у року од 15 дана по истеку рока на који му је претходна лична карта издата. Казненим одредбама Закона о личној карти, у члану 29. тач. 1) и 2), прописано је да ће се лице које супротно утврђеној дужности нема личну карту и лице које у одређеном року не поднесе захтев за издавање личне карте, казнити за прекршај новчаном казном до 50.000 динара или затвором до 30 дана.

Из претходно наведених одредаба произлази да је поседовање важеће личне карте законска обавеза свих држављана Републике Србије који имају навршених 16 година и који имају пребивалиште на територији Републике Србије, као и да наведена лица подлежу прекршајној одговорности уколико немају (важећу) личну карту или ако у прописаном року не поднесу захтев за њено издавање. *A contrario*, само деца узраста од десет до 16 година и држављани који немају пребивалиште на територији Републике Србије имају право, али не и обавезу да имају личну карту. Будући да је дужност поседовања личне карте правило, те да је кршење те дужности санкционисано као казнено дело, Уставни суд је оценио да пропуштање

подносиоца захтева за издавање личне карте да поступи по налогу службеног лица из става 2. члана 11. Правилника о личној карти, не може имати значење понашања које очигледно указује да подносилац, као странка у том управном поступку, више нема интерес да у њему учествује, односно да је изгубио интерес да се овај поступак води, а што је законски услов да се такво понашање сматра одустанком од захтева, који за последицу има обуставу поступка. Уставни суд налази да је, с обзиром на одредбе Закона о личној карти, сама природа управне ствари о којој се одлучује у поступку издавања личне карте таква да искључује губитак интереса странке да даље учествује у управном поступку, без обзира на њено понашање од кога неспорно искључиво зависи да ли су испуњене претпоставке да надлежни орган може поступати по поднетом захтеву. Стога се, по оцени Уставног суда, понашање, односно пропусти подносиоца не могу сматрати његовим прећутним одустанком од захтева у смислу одредбе члана 98. став 2. Закона о општем управном поступку. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да одредба члана 11. став 3. Правилника, у делу који гласи: „ако подносилац захтева у одређеном року не отклони недостатке, сматраће се да је одустао од захтева“, није у складу ни са релевантном одредбом важећег Закона о општем управном поступку.

У односу на преостали део оспорене одредбе, којим је предвиђено да у оваквој процесној ситуацији надлежни орган „доноси закључак и обавештава подносиоца захтева“, Уставни суд констатује да је, с обзиром на измењени законски концепт у погледу врсте управног акта којим се управни поступак окончава из процесних разлога (обуставом или одбачајем) – доношењем решења, а не закључка како је раније било прописано, оспорена одредба члана 11. став 3. Правилника, из формалних разлога несагласна са одредбама Закона и у овом, преосталом делу.

Независно од претходно утврђене незаконитости оспорене одредбе Правилника, Уставни суд указује да је непоступање странке у било ком управном поступку по налогу органа који тај поступак води да свој захтев уреди у остављеном року, при чему је упозорена на последице пропуштања, сагласно одредби члана 92. став 1. тачка б) Закона о општем управном поступку, законски разлог одбацивања захтева у свим случајевима када недостаци у захтеву такав поднесак чине неуредним у смислу члана 59. став 1. Закона, што за последицу има окончавање поступка доношењем решења, на које странка има право жалбе.

Коначно, Уставни суд констатује да утврђена несагласност оспорене одредбе Правилника са законом има за последицу њену несагласност и са уставним принципом хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 1. Устава Републике Србије, којим је утврђено да сви подзаконски општи акти Републике Србије морају бити сагласни закону.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) 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 11. став 3. Правилника наведеног у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-198/2015 од 12. октобра 2017. године („Службени гласник РС“, број 112/17)

**Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији  
радних места у Заводу за интелектуалну својину,  
990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године  
– део одредаба члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33.**

*– Посебни услови за обављање послова директора и помоћника директора у делу који гласи: „на пословима интелектуалне својине“, односно да ли се, поред законом одређеног услова за рад на положају у вези дужине и врсте радног искуства, Правилником може предвидети и додатни, посебан услов, којим се захтева да радно искуство буде не само у струци већ и на пословима интелектуалне својине*

Када су у питању положаји у државним органима, Законом о државним службеницима су на јединствен начин утврђени услови у погледу како потребног степена образовања, тако и потребног радног искуства, а када је у питању радно искуство, Законом су кумулативно одређени потребна дужина и врста или квалитет траженог радног искуства, тако што је као услов за рад на свим положајима прописано високо образовање и најмање девет година радног искуства у области у којој је то образовање стечено, при чему се сама област одређује правилником за сваки конкретан положај, те тако одређени законски услови обавезују све доносиоце правилника којима се уређује систематизација радних места у органима обухваћеним Законом, осим ако посебним законом то питање није другачије уређено, због природе појединих послова. По оцени Суда, сагласно одредбама члана 45. Закона, правилником се могу утврдити други посебни услови за рад на положају (нпр. знање страног језика, поседовање одређене лиценце и слично), али не и они којима би се другачије или додатно уређивао услов који је Законом већ уређен, јер би то значило неовлашћену измену законског услова, а тиме и незаконитост услова. Стога је одредбама члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33. Правилника утврђеним условом за рад на положајима директора и помоћника директора, да лице има најмање девет година радног искуства у струци „на пословима интелектуалне својине“, суштински измењен законски услов, тако што је, противно Закону, битно сужен круг оних који могу да конкуришу за наведене положаје, па исте нису сагласне са законом.

Будући да је у овом уставносудском спору 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.**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу који гласи „на пословима интелектуалне својине“, у вези са утврђеним условима за рад на радним местима, Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, 990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године, нису у сагласности са законом.

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

## Образложење

### I

Уставни суд је, поводом поднете иницијативе, Решењем ГУо-148/2016 од 13. јула 2017. године, покренуо поступак за утврђивање незаконитости одредаба члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу који гласи „на пословима интелектуалне својине“, у вези са утврђеним условима за рад на радним местима, Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, 990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године. Суд је у Решењу констатовао да је оспореним одредбама Правилника за радна места – положаје директора Завода и помоћника директора, у оквиру услова за обављање послова, предвиђено „најмање девет година радног искуства у струци на пословима интелектуалне својине“, а да је одредбом члана 45. став 2. Закона о државним службеницима, као услов за обављање послова положаја, прописано најмање девет година радног искуства у струци. Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорно може поставити следеће уставноправно питање: да ли се, поред Законом о државним службеницима одређеног услова за рад на положају у вези дужине и врсте радног искуства, Правилником може предвидети и додатни, посебан услов, којим се захтева да радно искуство буде не само у струци већ и на пословима интелектуалне својине, или се тиме, супротно одредби члана 45. Закона о државним службеницима, у суштини, мења законски услов према коме је потребно девет година радног искуства у струци.

У одговору Завода за интелектуалну својину, који је достављен Уставном суду поводом покренутог поступка, указује се, најпре, да је чланом 45. став 1. Закона о државним службеницима предвиђено да се услови за запослење могу одређивати законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, да је чланом 46. истог закона предвиђено да се услови за рад на сваком радном месту одређују правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних

места, те да је, према одредби члана 15. став 2. Закона о државној управи, правилник подзаконски акт којим се разрађују одредбе закона. Отуда је, према наводима из одговора, оспореним одредбама Правилника разрађено шта се има сматрати за струку код конкретних радних места. Позивајући се на то да се у Речнику Матице Српске реч струка описује као област, грана науке, технике, знања, уметности, истиче се да, по мишљењу Завода, законски услов „девет година радног искуства у струци“ подразумева радно искуство у одређеној области знања, односно у одређеној делатности. Даље се наводи да струку треба разумети као збир знања и вештина потребних за рад на радном месту, а које су то конкретне вештине и конкретна знања прописује се правилником. По мишљењу Завода, члан 45. став 2. Закона о државним службеницима не говори о радном искуству стеченом у оквиру струке која се захтева за конкретан положај, већ само о радном искуству у струци и ничим то не повезује са било којим конкретним положајем, већ је правилник тај који треба да разради шта је струка у контексту сваког радног места. Истиче се да се одредба члана 45. став 2. Закона о државним службеницима, у делу који се односи на степен образовања, уобичајено разрађује у правилницима тако што се одређује научна област из које је потребно високо образовање, па се стога поставља питање „зашто је правилником дозвољено разрадити појам стеченог високог образовања а није дозвољено разрадити појам струке.“ Везано за појмове струке, знања и вештине, позива се и на одредбу члана 21. став 4. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, према којој компетентност неопходна за радно место садржи знања, радно искуство и вештине који су потребни за делотворан рад на радном месту.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину донео вршилац дужности директора Завода, 9. марта 2016. године, под ознаком 990 број: 110-2016/1613-01, позивајући се на одредбе члана 43. став 2. Закона о државној управи, члана 46. Закона о државним службеницима, члана 17. Закона о Влади, члана 4. став 2. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, члана 4. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника и члана 3. Уредбе о разврставању радних места намештеника. На Правилник је Влада дала сагласност закључком 05 број 110-2822/2016-1 од 17. марта 2016. године.

Правилником је предвиђено да се за обављање послова из делокруга Завода образују основне унутрашње јединице, Сектор за патенте, Сектор за знаке разликовања, Сектор за ауторско и сродна права, међународну сарадњу и едукацију и информисање (члан 2), а да се као уже унутрашње јединице ван састава сектора образују Одељење за патентну документацију, објављивање пријава патената и регистрованих права индустријске

својине, Одељење за регистре, Одсек за информациони систем, Група за финансијске послове и Група за управљање кадровима и опште послове (члан 3). Потом се уређује делокруг унутрашњих јединица, тако што се прво уређује делокруг одређеног сектора, потом које се уже унутрашње јединице образују у сектору, делокруг сваке од ужих унутрашњих јединица, а на крају је делокруг организационих јединица образованих ван сектора. Одредбама члана 29. Правилника предвиђена је систематизација радних места, тако што је прво приказана структура радних места према положајима, звањима државних службеника и врстама намештеника, са бројем извршилаца, а потом су од тач. 1. до 69. систематизована радна места са називом радних места, описом послова, условима за обављање послова и звањима, односно врстама у које су радна места разврстана. Оспореним одредбама члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33. Правилника за обављање послова радних места – положаја директора Завода (тачка 1), помоћника директора у Сектору за патенте (тачка 2), помоћника директора у Сектору за знаке разликовања (тачка 18) и помоћника директора у Сектору за ауторско и сродна права, међународну сарадњу и едукацију и информисање (тачка 33), у оквиру услова за обављање послова, предвиђено је „најмање девет година радног искуства у струци на пословима интелектуалне својине“, док је као услов за рад на свим другим радним местима предвиђен одређен број година радног искуства у струци.

### III

За оцену законитости оспорених одредаба Правилника, по оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09 и 99/14), којима је прописано: да је положај радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу (члан 33. став 1); да се положај стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела (члан 33. став 2); да као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци (члан 45. став 1); да је за рад на положају потребно и стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање девет година радног искуства у струци (члан 45. став 2); да се радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту и услови за рад на сваком радном месту у државном органу одређују правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу (члан 46); да се у изборном поступку, оцењивањем



стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата према мерилима прописаним за избор, да изборни поступак може да се спроведе у више делова, писменом провером, усменим разговором или на други одговарајући начин (члан 56. ст. 2. и 3).

Из наведених одредаба Закона произлази да се услови за заснивање радног односа у државним органима, у статусу државног службеника, могу поделити на опште, који важе за сва радна места државних службеника, како за положаје (чији је појам одређен чланом 33. став 1. Закона), тако и за извршилачка радна места (чији је појам одређен чланом 35. став 1. Закона) и посебне, који се одређују за поједина радна места. Општи услови прописани су Законом, и то су: да је лице пунолетан држављанин Републике Србије коме није раније престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци. Посебни услови су да лице има прописану стручну спрему и да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Поред тога, за рад на положају Законом су прописани додатни услови, који важе за све положаје у свим државним органима, и то у погледу степена образовања и потребног радног искуства (члан 45. став 2).

Уставни суд констатује да Закон о државним службеницима не садржи дефиниције појмова „стручна спрема“ и „струка“. Те дефиниције не садржи ни Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС) као општи закон у области рада (премда и он користи појам стручне спреме у одредбама члана 24. које уређују услове за заснивање радног односа), чије се одредбе супсидијерно примењују и на државне службенике, а сагласно одредбама члана 4. став 1. Закона о државним службеницима и члана 2. став 2. Закона о раду. Уставни суд констатује и да су у питању појмови који су у радном законодавству дуго присутни и уобичајени, једнако као и у правној теорији и пракси. Тако се и у правној теорији и у пракси под стручном спремом подразумева школска спрема одређене струке, стечена у верификованим образовним установама. Стога, по схватању Уставног суда, услов у погледу стручне спреме у себи садржи два захтева, један који се односи на ниво или степен образовања, и други који се односи на област у оквиру које је стечен одређени степен образовања, то јест струку (нпр. правна струка, економска и др). При томе, Законом је као услов за рад на свим положајима прописан потребан степен образовања, и то високо образовање. Други захтев, који се односи на струку или област образовања Закон не уређује, што је логично јер зависи од потреба посла сваког конкретног положаја, па се, сагласно одредбама члана 45. Закона, одређује, по правилу, правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, и то је управо научна област из које је потребно високо образовање, за шта и сам доносилац оспореног Правилника наводи да се „уобичајено разрађује правилницима.“ Сагласно свему наведеном, услов за рад на положају од најмање девет година радног искуства у струци, по схватању Суда, подразумева радно искуство

у оквиру школске спреме одређене струке, која је утврђена правилником за сваки конкретан положај.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да су, када су у питању положаји у државним органима, Законом о државним службеницима на јединствен начин утврђени услови у погледу како потребног степена образовања, тако и потребног радног искуства. Када је у питању радно искуство, Законом су кумулативно одређени потребна дужина и врста или квалитет траженог радног искуства, тако што је као услов за рад на свим положајима прописано високо образовање и најмање девет година радног искуства у области у којој је то образовање стечено, при чему се сама област одређује правилником за сваки конкретан положај. Тако одређен услов у Закону, по оцени Уставног суда, обавезује све доносиоце правилника којима се уређује систематизација радних места у органима обухваћеним Законом, осим ако посебним законом то питање није другачије уређено, због природе појединих послова. По оцени Суда, сагласно одредбама члана 45. Закона, правилником се могу утврдити други посебни услови за рад на положају (нпр. знање страног језика, поседовање одређене лиценце и слично), али не и они којима би се додатно уређивао услов који је Законом већ уређен. Свако другачије уређивање тог услова, када за то нема упоришта у посебном закону, значило би неовлашћену измену законског услова, а тиме и незаконитост таквог услова. Стога, у конкретном случају, по оцени Уставног суда, одредбама члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33. Правилника утврђеним условом за рад на положајима директора и помоћника директора, да лице има најмање девет година радног искуства у струци „на пословима интелектуалне својине“, суштински је измењен законски услов, тако што је, противно Закону, битно сужен круг оних који могу да конкуришу за наведене положаје.

Уставни суд додатно указује да се положаји попуњавају путем спроведеног конкурса, те да се, сагласно одредбама члана 56. Закона, у изборном поступку проверавају и оцењују стручна оспособљеност, знање и вештина кандидата потребни за рад на конкретном положају, чиме се обезбеђује да се на положаје поставе они који су најстручнији.

#### IV

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, одлучујући као у тачки 1. изреке, утврдио да одредбе члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу који гласи „на пословима интелектуалне својине“, у вези са утврђеним условима за рад на радним местима, оспореног Правилника, нису сагласне са законом.

Будући да је у овом уставносудском спору донео коначну одлуку, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. 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), одбацио захтев иницијатора за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правилника, како је то наведено у тачки 2. изреке.

Следом изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 3) 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 Републике Србије, одредбе члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу који гласи „на пословима интелектуалне својине“, у вези са утврђеним условима за рад на радним местима, Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, наведеног у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ПУо-148/2016 од 23. новембра 2017. године („Службени гласник РС“, број 5/18)



## **5. ОПШТИ АКТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ**



– Одлука

Покрајинска скупштинска одлука о оснивању јавне установе  
„Војвођанска академија наука, уметности и културе“  
(„Службени лист АПВ“, број 29/15)

– *Надлежности Аутономне покрајине Војводине у области науке*

Приликом разматрања предлога за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке, Уставни суд је најпре пошао од уставноправног положаја аутономне покрајине према одредбама Устава Републике Србије од 2006. године. Наиме, садржина и граница покрајинске аутономије, као облика територијалне децентрализације Републике, одређене су и ограничене одредбама чл. 177, 178. и 183. Устава. У том смислу, када је реч о изворној надлежности аутономне покрајине, према већ заузетом ставу Уставног суда (видети Одлуку ИУз-353/2009, објављену у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 67/12), уставотворац је одредио области у којима аутономна покрајина уређује питања која су законом прописана као питања од покрајинског значаја, уз ограничење да у овим областима аутономна покрајина нема законодавну власт, већ односе уређује „у складу са законом“, као и да те области нису у целини пренете у надлежност аутономне покрајине, већ изворна надлежност обухвата уређивање само оних питања која су, у конкретној области, одређена као питања од покрајинског значаја. При томе, области науке и уметности нису области које су утврђене чланом 183. став 2. Устава, јер је, по схватању Суда, листа области у којима законом могу бити одређена поједина питања која су од покрајинског значаја, што значи области у којима може бити одређена изворна надлежност аутономне покрајине, закључена одредбама Устава.

Оцењујући уставност и законитост оспорене Покрајинске одлуке којом је основана Војвођанска академија наука, уметности и културе, Уставни суд је утврдио да је Република на основу уставног овлашћења да уређује и обезбеђује, поред осталог, научно-технолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику, Законом о Српској академији наука и уметности одредила ову академију као највишу научну и уметничку установу у Републици и као установу од посебног националног значаја, која представља не само највишу научну и уметничку установу у Републици, већ и установу од посебног националног значаја, тако да је законодавац доношењем посебног закона о Српској академији наука и уметности и уређивањем посебног статуса, предмета рада и положаја њених чланова, искључио могућност да аутономна покрајина, која сагласно Уставу представља облик територијалне децентрализације Републике, оснива установу која по називу и

предмету рада има у основи исти карактер као и Српска академија наука и уметности. Наиме, из Закона о Српској академији наука и уметности произлази да институција каква је академија наука и уметности није јавна служба, већ особена *sui generis* установа, која се бави научноистраживачком делатношћу, а не културом, као и да овај закон не садржи правни основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности. Међутим, уважавајући положај АП Војводине, овај закон је прописао да се делатност Српске академије наука и уметности обавља не само у седишту Академије, већ и у њеном Огранку, као саставном делу Академије, те је Статутом Академије предвиђено да Академија има Огранак у Новом Саду, да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог статута, а посебно везаних за подручје Војводине (члан 54), да у састав Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини (члан 55. став 1), као и да се средства за рад Огранка Академије утврђују као посебна позиција у финансијском плану (члан 58).

Имајући у виду све наведено, као и да су разлози за оснивање ВАНУК-а и предмет рада ове институције остали суштински непромењени у односу на Војвођанску академију наука и уметности, поводом чије Одлуке о оснивању је Уставни суд већ утврдио неуставност и незаконитост у својој Одлуци IY-427/2003 од 26. децембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 61/14), да је „Војвођанска академија наука, уметности и културе“ основана Покрајинском скупштинском одлуком, дакле актом који је по својој правној природи пропис – општи правни акт којим, сагласно одредби члана 25. алинеја 2. Статута Аутономне покрајине Војводине, „АП Војводина путем својих органа... уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом“, као и да је сам доносилац оснивања ове институције сматрао уређивањем питања од покрајинског значаја која, сагласно Статуту, морају бити у складу са законом, Уставни суд је оценио да је оспореном Одлуком Аутономна покрајина Војводина основала по положају и предмету рада „паралелну“ установу у односу на Српску академију наука и уметности као установу од националног значаја, иако такво овлашћење, односно надлежност аутономне покрајине није предвиђена Уставом, као ни законима којима су уређени надлежност АП Војводине и питања из области науке и културе, на који начин је аутономна покрајина оспореном Одлуком прекорачила Уставом и законом утврђене надлежности, те да Одлука, из наведених разлога, у целини није у сагласности са Уставом и законом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да Покрајинска скупштинска одлука о оснивању јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе“ („Службени лист АПВ“, број 29/15) није у сагласности са Уставом и законом.



## Образложење

## I

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности и законитости Покрајинске скупштинске одлуке о оснивању јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе („Службени лист АПВ“, број 29/15). У предлогу се као спорна наводе следећа уставноправна питања:

1. као претходно, да ли, сагласно Уставу, аутономна покрајина може да уређује питања од покрајинског значаја и у другим областима, мимо оних одређених одредбом члана 183. став 2. Устава;

2. да ли одредбе Статута Покрајине на које се позива оснивачки акт (члан 16, а у вези са чланом 17), представљају довољан правни основ за оснивање Јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе“, са циљем обављања послова у области науке, културе и уметности са другачијим положајем и организацијом од законом прописаног облика оснивања организација за обављање научноистраживачке делатности, те делатности у области културе и уметности чији оснивач, сагласно закону, може бити и аутономна покрајина;

3. да ли Закон о Српској академији наука и уметности искључује могућност да јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе у области науке и уметности оснивају организације које по разлозима оснивања и називу садрже решења аналогна онима које садржи тај закон, имајући у виду да је Српска академија наука и уметности Законом уређена као *sui generis* установа од посебног националног значаја „заснована на принципима и традицији академијског организовања у Србији“;

4. да ли се, будући да Српска академија наука и уметности, на основу закона, у свом саставу има огранке, те да је Статутом Српске академије наука и уметности предвиђено постојање огранка те академије у АП Војводини, који организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака САНУ, а посебно везаних за подручје Војводине, овде ради о истовременом постојању „паралелних институција“ у овим областима.

Поводом постављених питања, подносилац предлога износи мишљење да је аутономна покрајина оспореном одлуком прекорачила Уставом и законом утврђене надлежности, имајући у виду да аутономна покрајина представља облик територијалне децентрализације власти, да сагласно Уставу нема изворне надлежности у области науке, те да закон не предвиђа да аутономна покрајина за обављање поверених и изворних послова у области науке и културе може да оснива установе са различитим положајем и организацијом од оних предвиђених законом, те да стога оспорена одлука, из наведених разлога, у целини, није у сагласности са Уставом и законом. У предлогу се на крају тражи да до доношења коначне одлуке, Уставни суд обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспорене Покрајинске одлуке, јер би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је, 12. фебруара 2016. године, доставио предлог на одговор Скупштини Аутономне покрајине Војводине, који у остављеном року, а ни након истека тог рока, није добијен. Стога је поступак настављен, 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).

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Оспорену Покрајинску скупштинску одлуку о оснивању јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе“ (у даљем тексту: оспорена Одлука) донела је скупштина Аутономне покрајине Војводине, на седници одржаној 7. јула 2015. године. Одлука је објављена у „Службеном листу АПВ“, број 29 од 7. јула 2015. године, а ступила је на снагу 15. јула 2015. године. Оспорена Одлука је донета с позивом на члан 31. алинеју 2. и члан 16, а у вези са чланом 17. Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 20/14) и члан 4. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 81/05 – испр. др. закона, 83/05 – испр. др. закона и 83/14 – др. закон).

Оспореном Одлуком је прописано: да Аутономна покрајина Војводина (у даљем тексту: оснивач) оснива „Војвођанску академију наука, уметности и културе“ са циљем унапређивања области науке, уметности и културе Аутономне покрајине Војводине (члан 1); да ВАНУК послује као установа у складу са прописима о јавним службама и да има својство правног лица (члан 2); да може користити скраћени назив ВАНУК на начин утврђен њеним статутом и да је седиште ВАНУК-а у Новом Саду (члан 3); да се оснива на принципима и традицијама организовања научне, уметничке и културне делатности савременог европског простора и да је рад ВАНУК-а јаван (члан 4); да се у раду ВАНУК-а стварају услови за обезбеђивање равноправности, очувања и поштовања различитости култура националних мањина – националних заједница које постоје у АП Војводини (члан 5); да се ВАНУК оснива ради проучавања научних, уметничких и културних питања специфичних за АП Војводину, а такође и ради подстицања, унапређивања, помагања и пропагирања научног стваралаштва у складу са законом, подстицања, унапређивања, помагања и пропагирања уметничког стваралаштва, изучавања, развијања и представљања културе народа и националних заједница које постоје у АП Војводини, сакупљања, сређивања и проучавања грађе из области науке, уметности и културе Војводине, бављења издавачком делатношћу, сарађивања са сродним установама у земљи и иностранству (члан 6); да се средства за оснивање и почетак рада и делатност обезбеђују из буџета АП Војводине, да се средства за рад обезбеђују из буџета АП Војводине, накнада од корисника услуга и других прихода које оствари обављањем послова из своје делатности, донација, прилога и спонзорстава домаћих и страних правних и физичких лица и других извора у складу са законом, а да у случају престанка рада ВАНУК-а, преостала средства припадају оснивачу

(члан 7); да се ВАНУК региструје за – делатност струковних удружења, издавање књига, издавање часописа и периодичних издања, осталу издавачку делатност, истраживање и експериментални развој у биотехнологији, истраживање и развој у осталим природним и техничко-технолошким наукама, истраживање и развој у друштвеним и хуманистичким наукама, остале стручне, научне и техничке делатности, високо образовање, делатност библиотеке и архива, делатност музеја, галерија и збирки (члан 8); да ВАНУК почиње са радом даном уписа у судски регистар и да органи руковођења, управљања и надзора ВАНУК-а јесу директор, управни одбор и надзорни одбор, које именује и разрешава Покрајинска влада (члан 9). Одредбама чл. 10. до 17. Одлуке одређена је садржина статута ВАНУК-а, као и састав и надлежност органа ВАНУК-а, а одредбама чл. 18. до 20. Одлуке предвиђена је обавеза подношења извештаја о раду ВАНУК-а оснивачу, одређен рок за именовање органа ВАНУК-а и за доношење унутрашњих аката, као и дан ступања на снагу ове одлуке.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12); да је научно и уметничко стваралаштво слободно и да република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности (члан 73. ст. 1. и 3); да су аутономне покрајине надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија и да се законом одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја (члан 177); да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности (члан 178. став 1); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова и риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу, да се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења и да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом (члан 183. ст. 1. и 2).

С обзиром на то да, сагласно Уставу, питања од покрајинског значаја у областима које су одређене одредбом члана 183. став 2. Устава аутономна покрајина уређује у складу са законом, Уставни суд је, оцењујући уставност и законитост оспорене Одлуке, имао у виду:

1) да је Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – Одлука УС) прописано: да питања од покрајинског значаја АП Војводина уређује својим актима, у областима које су у складу са Уставом у надлежности АП Војводине, да се акти из става 1. овог члана доносе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и Статутом АП Војводине, да Влада, односно други овлашћени предлагач може покренути поступак за оцењивање уставности или законитости општег акта АП Војводине, у складу са Уставом и законом, да извршење појединачног акта или радње органа АП Војводине која је предузета на основу општег акта органа АП Војводине чија се уставност или законитост оцењује – може бити обустављено, у складу са Уставом и законом (члан 9. ст. 1, 2, 4. и 5). Надлежност АП Војводине у области културе прописана је одредбама чл. 41. до 46 Закона, па је тако, поред осталог, одредбом члана 41. тачка 3) овог закона прописано да АП Војводина, преко својих органа, у области културе, у складу са законом, оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе у области културе, док је одредбама члана 43. ст. 1. и 4. Закона (кинематографија и филмска уметност) прописано да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом којим се уређује област кинематографије, врши инспекцијски надзор и да се овај посао врши као поверен посао;

2) да је Законом о научноистраживачкој делатности („Службени гласник РС“, бр. 110/05, 50/06, 18/10 и 112/15) уређен систем научноистраживачке делатности у Републици, и то – планирање и остваривање општег интереса у научноистраживачкој делатности, обезбеђивање квалитета научно-истраживачког рада и развоја научноистраживачке делатности, општа начела оснивања, организације и управљања организацијама које обављају ову делатност, општи интерес у научноистраживачкој делатности и услови за обављање те делатности ради остваривања општег интереса, стицање звања истраживача, финансирање програма од општег интереса, као и друга питања од значаја за обављање научноистраживачке делатности (члан 1) и прописано је да се општи интерес у научноистраживачкој делатности, у смислу овог закона, остварује путем програма од општег интереса за Републику, уз одређивање који су програми од општег интереса за Републику (члан 10), да програме од општег интереса за Републику могу остваривати – 1) Српска академија наука и уметности, 2) Матица српска, 3) акредитоване научноистраживачке организације (институти, факултети, интегрисани универзитети и центри изузетних вредности), 4) истраживачи и студенти докторских студија, односно стипендисти, 5) друге организације, у складу са овим законом (члан 30), да су Српска академија наука и уметности и Матица српска институције од националног значаја, да се оснивање и рад Српске академије наука и уметности и института чији је она оснивач уређују посебним законом, односно актима у складу са тим законом, те да се оснивање и рад Матице српске уређују посебним законом (члан 31);

3) да је Законом о Српској академији наука и уметности („Службени гласник РС“, број 18/10) прописано да је Српска академија наука и уметности

највиша научна и уметничка установа у Републици Србији, да Академија развија и подстиче науку, организује и унапређује основна и примењена научна истраживања, подстиче и унапређује уметничку делатност и тиме доприноси општем добру народа Републике Србије и државе, да је Академија установа од посебног националног значаја и да је Академија једина установа која представља Републику Србију у међународним удружењима државних академија (члан 2), да Академија ради на основу овог закона, закона којим се уређује научноистраживачка делатност, Статута Академије и других прописа и да се Статутом уређује њена организација, начин рада и управљања (члан 5), одређен је предмет рада Академије (члан 6), чланови Академије (чл. 8. до 16), те да се делатност Академије обавља у седишту, у Огранку Академије, у јединицама Академије ван њеног седишта и у центрима за научна истраживања (члан 17);

4) да је Законом о култури („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 13/16 и 30/16) утврђен општи интерес у култури, начин остваривања општег интереса у култури и обављање културних делатности, права, обавезе и одговорности Републике Србије, аутономних покрајина и општина, градова и града Београда у култури, као и услови за деловање свих субјеката у култури (члан 1. став 1) и прописано је: да се аутономна покрајина стара о спровођењу културне политике на својој територији и уређује питања од покрајинског значаја у области културе, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом (члан 4. став 1); да аутономна покрајина, у циљу спровођења културне политике на својој територији, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом, а у складу са Стратегијом развоја културе Републике Србије, доноси програм развоја културе за који се средства за финансирање обезбеђују у буџету аутономне покрајине (члан 7. став 1); да установа културе, у смислу овог закона, јесте правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе (члан 22); да установу може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, друго правно или физичко лице, под условима прописаним законом, да се законом могу утврдити посебни услови за оснивање установа у појединим делатностима у култури (члан 23. ст. 1. и 4); да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина (члан 24); да у области заштите културних добара Влада оснива централне установе заштите и да аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе оснива установе заштите за територију аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (члан 25); да се установе чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, финансирају или суфинансирају из буџета оснивача и других извора предвиђених овим законом (члан 74);

5) да је Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон и 83/14) прописано: да се ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног

интереса у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају установе, да се делатности, односно послови у областима из става 1. овог члана којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање другог законом утврђеног интереса не обављају као јавне службе у смислу овог закона (члан 3. ст. 1. и 2); да установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона могу основати – Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица (члан 4); да установа, предузеће и други облик организовања обавља делатност, односно послове из члана 3. овог закона под условима и на начин утврђен законом, а у складу са циљевима ради којих се оснива (члан 5); да Република, аутономна покрајина, град и општина могу обезбедити обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона из оквира својих права и дужности оснивањем установа, односно предузећа или поверавањем вршења тих делатности односно послова другим правним и физичким лицима (члан 6. став 1);

б) да је Статутом Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 20/14) предвиђено: да у оквиру својих Уставом и законом утврђених надлежности АП Војводина оснива установе у области образовања, студентског и ученичког стандарда, науке, културе, физичке културе, здравствене заштите, социјалне заштите и у другим областима, у складу са законом (члан 17); да се стара о спровођењу културне политике на територији АП Војводине, оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе од покрајинског значаја у области културе и уређује друга питања од покрајинског значаја у области културе. у складу са законом (члан 27. тачка 9. алинеја 8); да Скупштина доноси покрајинске скупштинске одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друге акте (члан 31. алинеја 1);

7) да је Статутом Српске академије наука и уметности, који је донела Скупштина Српске академије наука и уметности, на својој I редовној седници од 10. јуна 2010. године, предвиђено: да је Српска академија наука и уметности највиша научна и уметничка установа у Републици Србији, да Академија развија и подстиче науку, организује и унапређује основна и примењена научна истраживања, подстиче и унапређује уметничку делатност и тиме доприноси општем добру српског народа, државе и народа Републике Србије, да примерним научним и уметничким радом својих чланова и њиховим учешћем у раду образовних, научних и уметничких установа, Академија доприноси привредном и културном развоју и угледу Републике Србије, да је Академија установа од посебног националног значаја и да је Академија једина установа која представља Републику Србију у међународним удружењима државних академија (члан 2); да Академија има Огранак са седиштем у Новом Саду и да је он њен саставни део, да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог статута, а посебно везаним за подручје Војводине (члан 54); да у састав

Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини, да у активностима Огранка Академије могу учествовати и остали чланови Академије (члан 55); да се организација и рад Огранка Академије уређују Правилима Огранка Академије, која морају бити у складу са Статутом Академије, да се Правила доносе на скупу свих чланова Огранка Академије, да Правила Огранка Академије потврђује Председништво Академије (члан 56); да радом Огранка Академије руководи Извршни одбор Огранка Академије на чијем је челу председник Огранка Академије, да се чланови Извршног одбора Огранка Академије и председник Огранка Академије бирају тајним гласањем на скупу свих чланова Огранка Академије, већином од укупног броја свих чланова Огранка Академије, умањеног бројем оних чланова који су стално настањени у иностранству, као и чланова који због болести, дужег одсуствовања или других оправданих разлога нису дуже од годину дана учествовали у раду Огранка Академије, уколико они не присуствују том скупу, да се чланови Извршног одбора Огранка Академије и председник Огранка Академије бирају на период од четири године (члан 57); да се средства за рад Огранка Академије утврђују и распоређују као посебна позиција у финансијском плану Академије (члан 58).

### III

Приликом разматрања предлога за оцену уставности и законитости оспорене Одлуке, Уставни суд је најпре пошао од уставноправног положаја аутономне покрајине према одредбама Устава Републике Србије од 2006. године. Наиме, садржина и граница покрајинске аутономије, као облика територијалне децентрализације Републике, одређене су и ограничене одредбама чл. 177, 178. и 183. Устава. У том смислу, када је реч о изворној надлежности аутономне покрајине, према већ заузетом ставу Суда (видети Одлуку Уставног суда ГУз-353/2009, објављену у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 67/12), уставотворац је одредио области у којима аутономна покрајина уређује питања која су законом прописана као питања од покрајинског значаја, уз ограничење да у овим областима аутономна покрајина нема законодавну власт, већ односе уређује „у складу са законом“, као и да те области нису у целини пренете у надлежност аутономне покрајине, већ изворна надлежност обухвата уређивање само оних питања која су, у конкретној области, одређена као питања од покрајинског значаја. При томе, области науке и уметности нису области које су утврђене чланом 183. став 2. Устава, јер је, по схватању Суда, листа области у којима законом могу бити одређена поједина питања која су од покрајинског значаја, што значи области у којима може бити одређена изворна надлежност аутономне покрајине, закључена одредбама Устава.

У области културе, која спада у изворну надлежност Аутономне покрајине, сагласно члану 183. став 2. тачка 3. Устава, одредбама члана 41. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине су утврђена питања од покрајинског значаја у овој области, тако да АП Војводина преко својих органа, у области културе, у складу са законом, има надлежност да,

поред осталог, оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе у области културе.

Оцењујући уставност и законитост оспорене Покрајинске одлуке којом је основана Војвођанска академија наука, уметности и културе, а имајући у виду одредбу члана 4. став 1. ове одлуке према којој се „ВАНУК оснива на принципима и традицијама организовања научне, уметничке и културне делатности савременог европског простора“, као и одредбе члана 6. Одлуке којима је, између осталог, предвиђено да се „ВАНУК оснива ради проучавања научних, уметничких и културних питања специфичних за АП Војводину, као и ради подстицања, унапређења, помагања и пропагирања научног и уметничког стваралаштва у складу са законом“ и члана 8. Одлуке, којима је утврђено да се ВАНУК региструје, поред осталог и за „истраживање и експериментални развој у биотехнологији, као и истраживање и развој у осталим природним и техничко-технолошким наукама и друштвеним и хуманистичким наукама“, Уставни суд констатује да је Република на основу уставног овлашћења да уређује и обезбеђује, поред осталог, научно-технолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику, Законом о Српској академији наука и уметности одредила ову академију као највишу научну и уметничку установу у Републици и као установу од посебног националног значаја, те да је исти статус Српска академија наука и уметности имала и према Закону о Српској академији наука и уметности из 1992. године, а на основу кога су престали да важе покрајински закони којима су биле основане покрајинске академије наука и уметности.

С обзиром на то да Српска академија наука и уметности, која је основана 19. новембра 1841. године, представља не само највишу научну и уметничку установу у Републици, већ и установу од посебног националног значаја, по оцени Суда, законодавац је доношењем посебног закона о Српској академији наука и уметности, те уређивањем посебног статуса, предмета рада и положаја њених чланова, искључио могућност да аутономна покрајина, која сагласно Уставу представља облик територијалне децентрализације Републике, оснива установу која по називу и предмету рада има у основи исти карактер као и Српска академија наука и уметности која представља установу од националног значаја. Наиме, из Закона о Српској академији наука и уметности произлази да институција каква је академија наука и уметности није јавна служба, већ особена *sui generis* установа, која се бави научноистраживачком делатношћу, а не културом, као и да овај закон не садржи правни основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности. Међутим, уважавајући положај АП Војводине, овај закон је прописао да се делатност Српске академије наука и уметности (у даљем тексту: Академија) обавља не само у седишту Академије, већ и у њеном Огранку, као саставном делу Академије, те је Статутом Академије предвиђено да Академија има Огранак у Новом Саду, да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог статута, а посебно везаних за подручје Војводине (члан 54), да у



састав Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини (члан 55. став 1), као и да се средства за рад Огранка Академије утврђују као посебна позиција у финансијском плану (члан 58). Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да је оспореном Одлуком Аутономна покрајина Војводина основала по положају и предмету рада „паралелну“ установу у односу на Српску академију наука и уметности као установу од националног значаја, иако такво овлашћење, односно надлежност аутономне покрајине није предвиђена Уставом, као ни законима којима су уређени надлежност АП Војводине и питања из области науке и културе.

Уставни суд, при томе, примећује да промена организације ВАНУК-а и положаја њених чланова у односу на претходно установљену Војвођанску академију наука и уметности, која се огледа у томе да „ВАНУК послује као установа, у складу са прописима о јавним службама и да почиње са радом даном уписа у судски регистар“, као и да органи руковођења, управљања и надзора ВАНУК-а јесу директор, управни и надзорни одбор које именује и разрешава Покрајинска влада (за разлику од председника, председништва и Скупштине Академије и академика као чланова Академије), нису од значаја за став Уставног суда у овом уставносудском поступку, имајући у виду да су разлози за оснивање ВАНУК-а и предмет рада ове институције остали суштински непромењени у односу на Војвођанску академију наука и уметности, поводом чије Одлуке о оснивању је Уставни суд већ утврдио неуставност у незаконитост у својој Одлуци IУ-427/2003 од 26. децембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 61/14). Уставни суд је, при томе, нарочито имао у виду да је „Војвођанска академија наука, уметности и културе“ основана Покрајинском скупштинском одлуком, дакле актом који је по својој правној природи пропис – општи правни акт којим, сагласно одредби члана 25. алинеја 2. Статута Аутономне покрајине Војводине, „АП Војводина путем својих органа... уређује питања од покрајинског значаја, у складу са законом“. Полазећи од тога да је сам доносилац оснивање спорне институције, коју је формално определио као установу, сматрао уређивањем питања од покрајинског значаја која, сагласно Статуту, морају бити у складу са законом, то је Уставни суд нашао да, у конкретном случају, има основа за поступање у овом уставносудском спору, упркос начелном правном ставу да оснивачки акти јавних предузећа и установа нису општи правни акти за чију је оцену надлежан Уставни суд. Ово посебно из разлога што се Уставни суд и у својој досадашњој пракси упуштао у оцену уставности и законитости оснивачких аката јавних предузећа и установа, пре свега са становишта овлашћења доносиоца за њихово оснивање, односно са становишта овлашћења доносиоца да уреди поједина питања садржана у оснивачком акту (видети одлуке Уставног суда IУл-140/2009 од 29. априла 2010. године и IУп-153/2008 од 19. јуна 2012. године).

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је оценио да је аутономна покрајина оспореном Одлуком прекорачила Уставом и законом утврђене надлежности, те да оспорена Одлука, из наведених разлога, у целини није у сагласности са Уставом и законом.

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

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

Одлука УО-314/2015 од 6. априла 2017. године (,Службени гласник РС“, број 55/17)

*\* Поводом Одлуке УО-314/2015 од 6. априла 2017. године, судија Уставног суда др Тамаш Корхеџ (Korhész Tamás) издвојио је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 55/17, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), како следи:*

На основу члана 42а став 1. тачка 2) и 4), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставном суду и члана 60. Пословника о раду Уставног суда, прилажем

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у вези са Одлуком Уставног суда број УО-314/2015,  
од 6. априла 2017. године

Уставни суд, на седници одржаној 6. априла 2017. године, у предмету УО – 314/2015, већином гласова донео је одлуку према којој је утврђено следеће:

„1. Утврђује се да Покрајинска скупштинска одлука о оснивању јавне установе Војвођанска академија наука, уметности и културе („Службени лист АПВ“, број 29/15) није у сагласности са Уставом и законом.”

У вези са овом одлуком, издвајам следеће мишљење:

### I

На основу предлога Владе Републике Србије, Уставни суд спровео је поступак оцене уставности и законитости Покрајинске скупштинске одлуке о оснивању јавне установе Војвођанска академија наука, уметности и културе („Службени лист АПВ“, број 29/15 – у даљем тексту: Одлука о оснивању ВАНУК-а) и одлуком већине судија утврдио је њену несагласност са Уставом и законом у целини. Уверен сам да је Уставни суд погрешно и не могу да се сложим с већинским ставом израженим у овој одлуци због више разлога. Одлука Уставног суда заснована је умногоме на формалном и некритичком преузимању и на примени ставова и тумачења Уставног суда из Одлуке УО -427/2003, од 26. децембра 2013. године, којом је овај суд утврдио несагласност са Уставом и законом Покрајинске скупштинске одлуке о

Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09), иако између ова два акта Скупштине АП Војводине постоје битне и правно релевантне разлике – како у погледу правног основа за доношење, тако и у погледу правног карактера и садржине одредаба тих правних аката. О битним разликама између два акта касније ћу подробније писати, али пре тога желим да образложим своју основну тезу према којој Уставни суд није био надлежан да утврђује сагласност Одлуке о оснивању ВАНУК-а са Уставом и законом, пошто она није пропис – општи правни акт чију уставност и законитост оцењује Уставни суд на основу члана 167. Устава.

## II

Одређивање правног карактера (правне природе) Одлуке о оснивању ВАНУК-а јесте важно питање, јер од тога зависи постојање или непостојање надлежности Уставног суда да цени уставност и законитост овог акта Скупштине АП Војводине. Већ након првог читања оспореног акта и његових одредаба, неспорно се може утврдити да је реч о правном акту, с правним дејством, те да је у питању акт којим се стварају нова права и обавезе, то јест којим се уводе промене у правни поредак. Истовремено, поставља се оправдано питање да ли је реч о појединачном правном акту или општем правном акту – пропису највишег органа АП Војводине. То питање је релевантно јер Уставни суд на основу члана 167. Устава оцењује сагласност општих правних аката са Уставом и законом, а нема надлежност да оцењује уставност и законитост појединачних правних аката – што је надлежност судова опште и посебне надлежности. Одлуку о оснивању ВАНУК-а Скупштина АП Војводине донела је на основу непосредног овлашћења на основу Закона о јавним службама и Статута АП Војводине. Наиме, према одредбама поменутог закона и Статута АП Војводине, реч је о оснивачком акту којим се оснива установа. Сврха и циљ таквог акта јесте оснивање нове, до тада непостојеће установе. Као прво, потребно је одредити правни карактер оснивачког акта то јест да ли је оснивачки акт установе појединачни или општи правни акт. Као друго, потребно је посебно анализирати садржину одредаба Одлуке о оснивању ВАНУК-а, па утврдити да ли су те одредбе, по својој садржини, одредбе законом прописане као обавезан и уобичајени део оснивачког акта установе, или су у питању одредбе које су по својој садржини опште норме и нису обавезни и уобичајени садржај оснивачког акта одређене установе.

Када је реч о правном карактеру оснивачких аката јавних служби, већински став наше правне теорије, али и струке уопште, јесте да такви акти, по правилу, представљају појединачне правне акте. Иако се ове норме не конзумирају једнократном употребом и применом, оне се односе само на један, конкретан субјекат, једно правно лице. Такав став и такво схватање о правном карактеру – правној природи аката о оснивању јавног предузећа и акта о оснивању установа представљају изричит став Уставног суда Републике Србије (од 19. марта 1998. године). Тај општи став касније је потврђен у више одлука овог суда и након уставних промена 2006. године. Тако, у предмету

IУ-11/2007, дана 20. новембра 2008. године, Уставни суд донео је Закључак о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости Одлуке о оснивању Јавног предузећа за изградњу општине Горњи Милановац, са образложењем „да оспорена одлука којом се оснива јавно предузеће и уређују питања која се односе на фирму и седиште предузећа, заступање и представљање, делатност предузећа и томе сл., по својој форми и садржини не представља општи акт за чију оцену уставности и законитости је, према члану 167. Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.” Четири године касније, исти став Уставни суд заузео је и у предмету који се односи на оснивачки акт установа. У предмету IУо-819/2012, дана 19. фебруара 2013. године, Уставни суд донео је Закључак о одбацивању иницијативе за оцену законитости Одлуке о оснивању Центра за заштиту жртава трговине људима, уз образложење „да оспорена одлука којом се оснива установа социјалне заштите и уређују питања која се односе на седиште, делатност установе и томе слично, по својој форми и садржини не представља општи акт за чију оцену законитости је, према члану 167. Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.” Готово идентичан став, уз идентично схватање, суд је заузео и у предмету IУо-15/2014, дана 29. октобра 2015. године. Из свега наведеног, неспорно следи закључак да оснивачки акт јавне службе (јавних предузећа и установа), према својој форми и садржини, није општи правни акт уколико се његовим одредбама „уређују питања која се односе на седиште, делатност установе и томе слично”.

Међутим, за правилну оцену уставности и законитости Одлуке о оснивању ВАНУК-а, као и за одређивање њеног правног карактера, потребно је проучити, анализирати и размотрити саме одредбе те одлуке, потребно је утврдити да ли су то одредбе којима се „уређују питања која се односе на седиште, делатност установе и томе слично“, односно да ли садрже неке опште правне норме које нису прописане Законом о јавним службама као уобичајени или обавезан садржај таквог акта. Пажљивим читањем и тумачењем укупно двадесет чланова Одлуке о оснивању ВАНУК-а и њиховим упоређивањем са садржином акта о оснивању установе из члана 13. Закона о јавним службама, може се закључити да одредбе те одлуке представљају обавезну и уобичајену садржину акта о оснивању, прописану чланом 13. Закона о јавним службама (назив оснивача, назив и седиште установе, делатност установе, износ средстава за оснивање и начин обезбеђивања средстава за рад, права и обавезе оснивача, међусобна права и обавезе установе и оснивача, уређивање органа управљања, одређивање привременог одговорног лица, рок за доношење статута и именовање директора и органа управљања итд.). Све одредбе оспорене одлуке представљају законом прописани садржај акта о оснивању, а можда једини изузетак представља члан 4. став 1. који гласи: „ВАНУК-а се оснива на принципима и традицијама организовања научне, уметничке и културне делатности савременог европског простора.” Ова одредба, заправо, по свом карактеру представља својеврсну политичку декларацију, програмску одредбу, а не правну норму.

На основу свега горе наведеног, може се закључити да је Одлука о оснивању ВАНУК-а – према садржини својих одредаба – уобичајени акт о

оснивању јавне службе и да као такав није општи правни акт чију уставност и законитост оцењује Уставни суд.

Сматрам да је такође потребно да се накратко осврнем и на образложење Одлуке Уставног суда о уставности и законитости Одлуке о оснивању ВАНУК-а. У свом образложењу, Уставни суд кратко и површно анализира горе постављене дилеме о правном карактеру Одлуке о оснивању ВАНУК-а у свега три проширене реченице. Своју надлежност за оцену уставности и законитости Уставни суд заснива на томе да је према члану 25. Статута АП Војводине „покрајинска скупштинска одлука” општи правни акт – пропис којим се према тој статутарној одредби „уређују питања од покрајинског значаја”. Надаље, Уставни суд се позива на неке своје одлуке у којима је оцењивао уставност и законитост оснивачких аката са „становишта овлашћења доносиоца за њихово оснивање, односно са становишта овлашћења доносиоца да уреди поједина питања садржана у оснивачком акту”.

Када је реч о облику акта, сматрам да за одређивање надлежности Уставног суда то питање није релевантно. За оцену уставности и законитости није од значаја чињеница да је Скупштина АП Војводине Одлуку о оснивању ВАНУК-а донела у облику „покрајинске скупштинске одлуке” која се – према Статуту и Пословнику Скупштине АП Војводине – не користи за оснивање јавне службе, него се њоме уређују питања од покрајинског значаја. Избор неодговарајуће форме не мења карактер правног акта и не може променити садржину његових одредаба. Тај, за мене очигледан номотехнички пропуст не може бити основ утврђивања надлежности Уставног суда, нарочито због тога што „покрајинска скупштинска одлука“, као посебна врста акта Скупштине АП Војводине, није уставни ни законски појам, него појам одређен Статутом АП Војводине, а Уставни суд нема надлежност да утврђује сагласност аката скупштине АП Војводине с њеним статутом. Произвољан и ничим неутемељен јесте закључак Уставног суда према коме је „сам доносилац оснивање спорне институције, коју је формално определио као установу, сматрао уређивањем питања од покрајинског значаја”. Овакав произвољан закључак о „намерама” доносиоца акта нема утемељење ни у спорној одлуци, нити у било којем акту у списима предмета. У прилог мојој тези о номотехничком пропусту доносиоца, говори и чињеница да је Скупштина АП Војводине неке установе и јавна предузећа образовала „покрајинском скупштинском одлуком“, док је друге образовала „одлуком“, што недвосмислено указује на номотехничку недоследност и на пропусте у пракси Скупштине АП Војводине. Међутим, номотехничка непрецизност и недоследност, према схватању и пракси Уставног суда, нису разлози за касирање одредбе неког акта.

У свом образложењу, Уставни суд позвао се и на неке своје раније одлуке у којима је оцењивао уставност и законитост оснивачких аката са „становишта овлашћења доносиоца за њихово оснивање, односно са становишта овлашћења доносиоца да уреди поједина питања садржана у оснивачком акту”. Те одлуке Уставног суда (ИУп-153/2008 и ИУл-140-2009) донете су у предметима који су и правно и чињенично битно различити од предмета о

ком издвајам мишљење. У њима се не анализирају и не заузимају ставови о правном карактеру оснивачких аката и зато оне тешко да могу послужити као основ за утврђивање надлежности Уставног суда за поступање у овом предмету. Конкретно, у првом предмету који сам навео, Уставни суд је размотрио одлуку Владе Републике Србије о образовању Националног савета за инфраструктуру са становишта принципа поделе власти и постојања надлежности Владе РС да именује председника Републике Србије у тело Владе РС. У другој наведеној одлуци размотрена је уставност и законитост акта о оснивању привредног друштва, којим су незаконито уређена нека питања у вези с комуналним пословима јединице локалне самоуправе. Ни ова одлука не разматра питања правног карактера оснивачког акта установе, али зато незаконитост тог акта заснива управо на томе што се његовим одредбама овлашћује привредно друштво за вршење појединих овлашћења која су у надлежности органа јединице локалне самоуправе, то јест неуставност и незаконитост овог оснивачког акта утврђена је управо због садржине њених конкретних одредаба. У образложењу своје одлуке о уставности и законитости Одлуке о оснивању ВАНУК-а, Уставни суд у целости заобилази ова питања, што и не чуди, пошто би конкретна анализа чланова те одлуке указала на то да су то одредбе које су строго у оквирима законом прописане садржине акта о оснивању установе.

Иако сматрам да је ова анализа аргументовано утврдила да Уставни суд није био надлежан да одлучује о уставности и законитости Одлуке о оснивању ВАНУК-а, јер тај акт није општи акт о чијој уставности и законитости одлучује Уставни суд, ипак, желим укратко да се осврнем и на хипотетичко питање да ли је АП Војводина уопште надлежна да оснива установу у области науке, културе и уметности, односно у којој мери је оправдано да се с тим у вези Уставни суд позове на своју одлуку (Уо-427/2003, од 26. децембра 2013. године) о уставности и законитости Покрајинске скупштинске одлуке о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09).

### III

Садашња одлука Уставног суда умногоме је заснована на формалном и некритичком преузимању образложења, ставова и тумачења из наведене одлуке којом је Уставни суд утврдио неуставност и незаконитост Покрајинске скупштинске одлуке о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09). Као судија Уставног суда, вероватно не бих могао да подржим ни ту одлуку, но чак и да заузмемо став да је та одлука исправна, она никако не би могла послужити као прецедент на којем се може засновати садашња одлука Уставног суда. А ово је управо такав случај. Сличност образложења Уставног суда обе одлуке јесте толика да као да је реч о правним актима истоветне садржине. Ове две одлуке, међутим, битно се разликују – како у погледу правног основа за њихово доношење, тако и у погледу садржине и правне природе готово сваке одредбе коју садрже.

Уставни суд у свом образложењу констатује да су органи руковођења и управљања ВАНУК-а различити од ВАНУ-а, али да су „разлози за оснивање

ВАНУК-а и предмет рада ове институције остали суштински непромењени у односу на Војвођанску академију наука и уметности”. Та констатација Уставног суда прихватљива је само ако не прочитамо и не упоредимо оснивачке акте обе установе. За разлику од оснивачких аката, оно што је у суштини непромењено јесте образложење обе одлуке Уставног суда. Неуставност и незаконитост засноване су у бити на два аргумента. Први аргумент јесте то да наука и уметност нису области у којима АП Војводина може да уређује питања од покрајинског значаја, нити да има изворне надлежности уопште, па тако ни надлежност за оснивање установа, док се други заснива на Закону о Српској академији наука и уметности, који према одлукама Уставног суда не омогућује АП Војводини да оснива установу „која по називу, предмету рада, организацији и положају њених чланова има у основи исти карактер као и Српска академија наука и уметности која представља институцију од националног значаја”. Када је у питању први аргумент, мислим да је Уставни суд погрешно закључио да непостојање надлежности АП Војводине да у области науке и уметности уређује питања од покрајинског значаја уједно искључује то да АП Војводина има било какву изворну надлежност у тим областима, па тако и за оснивање установа. Иако се овакав рестриктиван став појављује у неким одлукама Уставног суда, ја не видим уставно утемељење за тако рестриктивно тумачење. Уосталом, АП Војводина је оснивач великог броја високошколских установа које се у оквиру своје редовне делатности законито баве и научним и уметничким радом.

Не могу да се отмам утиску да је Уставни суд – уместо да пажљиво и брижљиво упореди конкретну садржину одредаба оснивачких аката ВАНУ-а и ВАНУК-а – у овом случају своју одлуку засновао на истоветности доносиоца и сличности назива ових аката и установа. Уверен сам у то да је Уставни суд погрешно, те да за утврђивање неуставности и незаконитости једног правног акта АП Војводине не може бити довољно да се у њој нађу речи „војвођанска“, „академија“, „наука“ и „уметност“. Надаље, Уставни суд не би смео да – приликом оцене уставности и законитости – своју одлуку заснива на претпоставци о намерама и жељама доносиоца, него искључиво на праву и на садржини одредаба и норми. Још мање би Уставни суд требало своју одлуку да заснива на квалитету и оправданости постојања и рада неке установе, јер се све то сврстава у домен јавних политика – ако демократски представници народа у скупштини процене да рад неке установе није користан и потребан, треба да угасе ту установу. Тај задатак и ту улогу не сме да преузме Уставни суд. Као судије, наше право, наша одговорност и наша дужност јесу да решавамо правне спорове, у нашем случају уставноправне спорове, а не да оцењујемо скривене или нескривене намере и да доносимо судове о корисности или штетности неке установе.

Устав Републике Србије јемчи слободу научног и уметничког стваралаштва свакоме.

СУДИЈА УСТАВНОГ СУДА  
Др Тамаш Корхец  
(Korhecz Tamás)





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



– Одлуке и решења

– Општина и град

Одлука о накнадама и другим примањима запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица („Службени лист општине Нови Пазар“, број 14/08)  
– члан 1. став 2. тач. 3. и 4. и чл. 11. и 12.

– Утврђивање годайка за исхрану у току рада и рејреса за годишњи одмор

Имајући у виду да је доносилац оспореног општег акта одредбама чл. 11. и 12. Одлуке уредио, као посебно примање запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица у тој јединици локалне самоуправе, додатке на плату по основу месечног додатка за исхрану у току рада и додаток на име регреса за коришћење годишњег одмора, а да су додаци по овим основима, сагласно изричитој одредби члана 4. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама, већ садржани у коефицијенту на основу кога се врши обрачун и исплата плата изабраним и постављеним лицима и запосленима у органима града Новог Пазара, то је Уставни суд оценио да одредбе чл. 11. и 12. Одлуке нису сагласне са одредбом члана 4. став 2. наведеног Закона. Поред тога, Уставни суд је констатовао да су одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. Одлуке у непосредној правној вези са оспореним одредбама чл. 11. и 12. Одлуке, јер је тим одредбама предвиђено да се накнадама и другим примањима сматрају, поред осталих, додаток за исхрану у току у рада и додаток на име регреса за коришћење годишњег одмора, те је на основу њих потом, одредбама чл. 11. и 12. Одлуке, одређена висина ових додатака, а с обзиром на то да Уставни суд у поступку оцењивања уставности и законитости није ограничен захтевом предлагача, то је утврдио да нису у сагласности са законом ни одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. Одлуке, као и да утврђена незаконитост свих ових одредаба Одлуке, повлачи и њихову неуставност.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. и чл. 11. и 12. Одлуке о накнадама и другим примањима запослених у градским управама

и изабраних, односно постављених лица („Службени лист општине Нови Пазар“, број 14/08) нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба Одлуке из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

Предлогом Министарства државне управе и локалне самоуправе покренут је поступак за оцену уставности и законитости одредаба чл. 11. и 12. Одлуке наведене у изреци. Предлагач наводи да је оспореним одредбама Одлуке запосленима и изабраним и постављеним лицима утврђено додатно право на накнаду за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора, што је у супротности са одредбама члана 4. Закона о платама у државним органима и јавним службама, којима је, између осталог, прописано да коефицијент за обрачун и исплату плата садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора, као и са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. Тиме је, по мишљењу предлагача, повређена и одредба члана 195. став 2. Устава, према којој сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Уставном суду се предлаже да у спроведеном поступку утврди да оспорене одредбе Одлуке нису сагласне са одредбама члана 195. став 2. Устава и члана 4. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама и да, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба.

Поступајући по поднетом предлогу, Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је оспорени акт, Одлуку о накнадама и другим примањима запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица („Службени лист општине Нови Пазар“, број 14/08), донела Скупштина града Новог Пазара, на седници одржаној 29. августа 2008. године, као и да је Одлука на снази. Као правни основ доношења Одлуке наведен је члан 46. став 1. тачка 1) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Одлуком је предвиђено: да се њоме утврђују висина, услови и начин исплате одређених накнада и других примања запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица (члан 1. став 1); да се накнадама и другим примањима сматрају накнаде за службено путовање, накнада за превоз на рад и са рада, додатак на плату за исхрану у току рада, додатак на плату за регресирање годишњег одмора, накнада за одвојен живот од породице и накнада за селидбене трошкове (члан 1. став 2). Оспореним одредбама Одлуке одређено је: да се месечни додатак за исхрану у току рада исплаћује у висини од 20% просечне месечне зараде у Републици, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, да се додатак из става 1. исплаћује за дане проведене на раду и да се дневни износ додатка обрачунава дељењем износа месечног додатка са бројем радних дана у месецу за који се додатак исплаћује (члан 11); да се

висина додатка на име регреса за коришћење годишњег одмора утврђује у висини просечне зараде у Републици према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако запослени има право на коришћење годишњег одмора у трајању од најмање 20 радних дана, а сразмеран део регреса за коришћење годишњег одмора ако запослени има право на годишњи одмор у трајању краћем од 20 радних дана, као и да се регрес исплаћује, у принципу, при одласку запосленог на годишњи одмор, а најкасније до 31. децембра текуће године (члан 12).

Испитујући законитост оспорених одредаба предметног општег акта јединице локалне самоуправе, Уставни суд најпре констатује да одредба члана 46. тачка 1) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), на коју се доносилац позвао, није могла бити материјалноправни основ за уређивање спорних додатака на плату за исхрану у току рада и за регресирање годишњег одмора, будући да се наведеном законском нормом само прописује надлежност општинског већа да предлаже (скупштини јединице локалне самоуправе) статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина. Напротив, питања која се тичу утврђивања како плата, тако и додатака, накнада и осталих примања, између осталог изабраних и постављених лица и запослених у органима и организацијама територијалне аутономије и локалне самоуправе, уређена су Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 116/08 – др. закон, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14 и 21/16 – др. закон), сагласно члану 1. тачка 2) тог закона, који је још увек у примени. Наиме, Уставни суд указује да је прелазним одредбама члана 39. Закона о о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 108/16) предвиђено доношење посебних закона којима се уређују плате и друга примања појединих категорија запослених у јавном сектору, односно усаглашавање постојећих закона којима су та питања уређена, те да је, сагласно претходним одредбама, завршном одредбом члана 40. Закона његова примена одложена.

Одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама у односу на које је тражена оцена законитости оспорене Одлуке и другим релевантним одредбама тог закона, прописано је: да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених из члана 1. овог закона утврђују на основу основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом (члан 2. став 1); да основну плату изабраних, именованих и постављених лица и запослених из члана 1. овог закона чини производ основице и коефицијента, осим за запослене из члана 1. тачка 4) овог закона (члан 2. став 3); да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему (члан 4. став 1); да коефицијент садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора (члан 4. став 2).

Уставни суд додатно напомиње да је и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 21/16) предвиђено да функционер (члан 11. став 1), службеник

(члан 27), као и намештеник (члан 186. став 4) имају право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Из наведеног законског оквира произлази да се на плате, накнаде и друга примања запослених и изабраних и постављених лица у органима јединица локалне самоуправе и даље примењују одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама. Према одредбама тог закона, основну плату изабраних, именованих и постављених лица и запослених чини производ основице за обрачун плате и коефицијента (члан 2. став 3), при чему, коефицијент, као један од два елемента за обрачун плате, не само да изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, већ је у њему, како је то изричито прописано чланом 4. став 2. Закона, садржан и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Такође, Уставни суд истиче да из одредаба члана 9. Закона следи да јединица локалне самоуправе јесте овлашћена да својим актом утврди коефицијенте за обрачун и исплату плате како изабраних и постављених лица, тако и запослених у органима те јединице локалне самоуправе, али да ово овлашћење трпи два законска ограничења. Прво, да се коефицијенти за обрачун и исплату плате не могу утврђивати у висини која је изнад Законом прописане висине за тачно одређене категорије лица, према Законом прописаним критеријумима и, друго, да се не може предвидети увећање плате по основу било ког додатка за који је Законом прописано да је већ садржан у коефицијенту.

Имајући у виду да је доносилац оспореног општег акта одредбама чл. 11. и 12. Одлуке уредио, као посебно примање запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица у тој јединици локалне самоуправе, додатке на плату по основу месечног додатка за исхрану у току рада и додатак на име регреса за коришћење годишњег одмора, а да су додаци по овим основима, сагласно изричитој одредби члана 4. став 2. Закона, већ садржани у коефицијенту на основу кога се врши обрачун и исплата плата изабраним и постављеним лицима и запосленима у органима града Новог Пазара, то је Уставни суд оценио да одредбе чл. 11. и 12. Одлуке нису сагласне са одредбом члана 4. став 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама. Поред тога, Уставни суд је констатовао да су одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. Одлуке у непосредној правној вези са оспореним одредбама чл. 11. и 12. Одлуке, јер је тим одредбама предвиђено да се накнадама и другим примањима сматрају, поред осталих, додатак за исхрану у току у рада и додатак на име регреса за коришћење годишњег одмора, те је на основу њих потом, одредбама чл. 11. и 12. Одлуке, одређена висина ових додатака. Полазећи од наведеног, а с обзиром на то да Уставни суд у поступку оцењивања уставности и законитости, 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), није ограничен захтевом предлагача, Суд је утврдио да нису у сагласности са законом ни одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. Одлуке.

Будући да је оценио да одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. и чл. 11. и 12. Одлуке нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава Републике Србије, статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је утврдио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Уставни суд је захтев предлагача за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Одлуке одбацио, на основу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

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, одредбе члана 1. став 2. тач. 3. и 4. и чл. 11. и 12. Одлуке о накнадама и другим примањима запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица, наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-70/2017 од 22. јуна 2017. године (,Службени гласник РС“, број 76/17)

**Правилник о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула, број 06-1-16/2015-I-6-93-1 од 11. јуна 2015. године**

*– Ненадлежност већа градске општине за доношење оспореног акта*

Уставни суд је утврдио да веће градске општине, као извршни орган градске општине, није имало законска овлашћења за доношење оспореног Правилника о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула. Ово из разлога што, према одредбама члана 46. тач. 1)-3) Закона о локалној самоуправи, општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине и доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, док је овлашћење за доношење прописа и других општих аката, према одредби члана 32. тачка 6) истог закона, изричито у надлежности скупштине општине. Због тога се доношење оспореног Правилника, као специфичног акта, којим су утврђена звања, занимања, плате, накнаде плата и друга примања запослених у Управи Градске општине Палилула, који је и у формалном и у садржинском смислу општи правни акт, не може

довести у везу са законском надлежношћу Већа ове градске општине, јер веће градске општине, као ни општинско веће, није надлежно за доношење општих правних аката. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да оспорени Правилник није у сагласности са законом, а несавласност са законом има за последицу и несавласност са Уставом овог акта, јер одредба члана 195. став 1. Устава утврђује принцип да сви општи акти у Републици Србији морају бити у сагласности са законом.

Уставни суд донео је

### ОДЛУКУ

1. Утврђује се да Правилник о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула, број 06-1-16/2015-I-6-93-1 од 11. јуна 2015. године, није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу 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 Правилника о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула, број 06-1-16/2015-I-6-93-1 од 11. јуна 2015. године. Подносиоци иницијативе наводе да је оспорени Правилник супротан одредбама члана 21. Устава Републике Србије, члана 9. Закона о платама у државним органима и јавним службама, члана 46. Закона о локалној самоуправи и чл. 18. и 20. Закона о раду, одредбама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и члана 49. став 1. Одлуке о организацији Управе градске општине Палилула. Оспореним актом је извршено умањење додатног коефицијента који се односи на све запослене, сем оних који имају високу стручну спрему, чиме је учињена дискриминација према свим осталим запосленима. Поред тога, по мишљењу иницијатора, постоји и процесни недостатак, јер је оспорени акт донео неовлашћени орган (ни Устав, а ни наведени закони не остављају могућност да се надлежност извршних органа општине проширује или сужава било којим актом скупштине). На крају, иницијатори су предложили да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, донесе привремену меру и обустави извршење појединачних аката или радњи које су предузете на основу оспореног Правилника.

У одговору доносилац оспореног Правилника, поред осталог, истиче да је разлог његовог доношења контрола Државне ревизорске институције, којом су утврђене одређене неправилности и недостаци у раду Градске



општине Палилула, јер су лицима запосленим у Управи ове градске општине били неправилно утврђени већи коефицијенти за обрачун и исплату плата. У одговору се истиче и да је, сагласно позитивно-правним прописима, Веће градске општине Палилула било надлежно да донесе оспорени акт, без жеље да његовим доношењем икога дискриминише. На крају се истиче и то, да доношење прописаних коефицијената није било „резултат хира и самовоље органа власти, већ стављање у исти положај запослених у свим државним органима, сходно важећим законским прописима у овој области“, чиме никако није могла бити извршена повреда начела дискриминације.

## II

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио да је оспорени Правилник о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула, број 06-1-16/2015-I-6-93-1, донело 11. јуна 2015. године Веће Градске општине Палилула, са позивом на члан 9. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 116/08 – др. закон, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13 и 99/14), Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 44/08 – пречишћен текст и 2/12), члан 46. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), члан 52. Статута Градске општине Палилула („Службени лист града Београда“, број 43/08, 16/10 и 35/13) и члан 49. став 1. Одлуке о организацији Управе Градске општине Палилула („Службени лист града Београда“, бр. 48/08, 56/08, 8/10, 42/10, 49/11 и 44/13). Оспореним Правилником извршене су измене и допуне Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула (Пречишћен текст), број 06-76/2011-I-6-6 од 10. марта 2011. године, број 06-90/2011-I-6-6 од 18. октобра 2011. године, број 06-101/2012-I-6-5 од 22. фебруара 2012. године, број 06-15/2013-I-6-6 од 7. фебруара 2013. године и број 06-1-30/2014-I-6-66-2 од 6. октобра 2014. године (члан 1), којим су утврђена звања, занимања, плате, накнаде плата и друга примања руководиоца унутрашњих организационих јединица и запослених у Управи градске општине Палилула.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16) прописано је: да се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду (члан 3. став 1); 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 се статутом града може предвидети да се на територији града образују две или више градских општина и да се истим актом уређују послови из надлежности града које врше градске општине (члан 25); да се положај града Београда уређује посебним законом (члан 26); да скупштина општине, поред осталог, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте (члан 32. тачка б)); да су извршни органи општине председник општине и општинско веће (члан 42); да општинско веће – 1) предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, 2) непосредно

извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, 3) доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, 4) 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, 5) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине, 6) стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине, 7) поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области (члан 46); да акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник уз сагласност општинског већа (члан 59. став 2).

Законом о главном граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16) уређују се положај, надлежности и органи града Београда, као главног града Републике Србије, а на сва питања која нису уређена овим законом, а односе се на град Београд, као јединицу локалне самоуправе, примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи (члан 1). Највиши правни акт града Београда је Статут града Београда, којим се, у складу са законом, уређују његове надлежности, територијална организација, организација и рад органа, његова обележја, облици непосредног одлучивања грађана, као и друга питања од важности за остваривање права и дужности града Београда (члан 2. Закона). Ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру законом утврђене територије града Београда, Статутом града се образују градске општине и одређују послови из надлежности града Београда које оне врше (члан 6. ст. 2. и 4. Закона).

Статутом града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10, 23/13, 17/16 – Одлука УС и „Службени гласник РС“, број 7/16 – Одлука УС) предвиђено је: да ради ефикаснијег и економичнијег остваривања својих надлежности и остваривања права грађана, град образује градске општине, а да се овим статутом одређују послови из надлежности града које врше градске општине у његовом саставу (члан 4); да градска општина на свом подручју, врши послове из надлежности града одређене овим статутом, да градска општина има својство правног лица, да има статут као највиши правни акт градске општине, да градска општина доноси прописе и друге опште акте у оквиру права и дужности градске општине утврђених овим статутом (члан 74. ст. 1, 3, 4. и 8); да су органи градске општине – скупштина градске општине, председник градске општине, веће градске општине и управа градске општине и да се надлежност органа градске општине уређује статутом градске општине, у складу са законом и овим статутом (члан 79); да су извршни органи градске општине председник градске општине и веће градске општине (члан 82).

Статутом градске општине Палилула („Службени лист града Београда“, бр. 43/08, 16/10 и 35/13) прописано је: да скупштина општине, поред осталог, доноси прописе и друге опште и појединачне акте, у оквиру својих права

и дужности (члан 25. тачка 3)); да веће општине, поред осталог, доноси опште акте када је на то овлашћено законом или прописом општине (члан 52. тачка 7)).

### III

Из одредаба Закона о локалној самоуправи, по схватању Уставног суда које је изречено у више уставносудских одлука, произлази да се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду, који представљају јединице локалне самоуправе и територијалне јединице у оквиру територијалне организације Републике Србије. Све јединице локалне самоуправе обављају послове локалне самоуправе који представљају изворну надлежност општине. Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, а град врши надлежности општине и друге надлежности и послове државне управе који су му поверени законом. Град Београд врши надлежности општине и града, као и друге надлежности и послове државне управе који су му поверени Законом о главном граду. Одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе на општину примењују се и на град, ако тим законом није другачије одређено. Такође, из одредаба Закона о локалној самоуправи које уређују органе јединица локалне самоуправе произлази да скупштина општине, поред осталог, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте, да председник општине, као извршни орган општине, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине, а да општинско веће, такође као извршни орган, предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине.

Уставни суд, такође, указује да сагласно одредби члана 59. став 2. Закона о локалној самоуправи, акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник уз сагласност општинског већа, из чега следи да једини општи акт за чије доношење није надлежна скупштина општине (града), као представничко тело јединице локалне самоуправе, јесте наведени акт којим се уређује унутрашња организација и систематизација општинске управе, а који доноси начелник општинске управе, уз сагласност општинског већа. У вези са овим, Уставни суд констатује да оспорени Правилник којим су уређена питања која се односе на звања, занимања и плате запослених у Управи Градске општине Палилула не представља такав општи правни акт којим се уређује унутрашња организација и систематизација општинске управе и за чије доношење би, сагласно Закону о локалној самоуправи, био надлежан начелник општинске управе, уз сагласност општинског већа.

Такође, по налажењу Суда, Закон о главном граду упућује на Закон о локалној самоуправи за сва питања која нису уређена овим законом, а односе се на град Београд. Закон одређује да се, ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру законом утврђене територије града Београда, Статутом града образују градске општине и

одређују послови из надлежности града Београда које оне врше, али закон не уређује органе градске општине нити њихову надлежност. Статутом града Београда утврђени су органи градске општине, али је у погледу њихове надлежности утврђено да се надлежност органа градске општине уређује статутом градске општине, у складу са законом и овим статутом.

На основу наведених одредаба Закона о главном граду и Статута града Београда, а с обзиром на то да надлежност органа градске општине није уређена овим законом, следи да су Статутом града Београда утврђени органи градске општине, али не и њихова надлежност. Међутим, када се ради о надлежности органа градске општине, ту се примењују одредбе Закона о локалној самоуправи и статута градске општине. Ово посебно имајући у виду да је, према заузетом правном ставу Уставног суда, градска општина, иако није јединица локалне самоуправе, део система локалне самоуправе, и да уколико се град као јединица локалне самоуправе определио за то да организација градске општине буде истоветна као у општини, односно да следи њену организацију прописану Законом о локалној самоуправи, то онда и сва остала питања, укључујући и надлежност органа градске општине, треба да буду уређена на начин како то прописује Закон о локалној самоуправи у односу на надлежност општине као јединице локалне самоуправе (видети Одлуку Уставног суда IУ-318/2011 од 8. октобра 2015. године („Службени гласник РС“, број 7/16)). Из наведених разлога, Уставни суд је надлежност за доношење оспореног Правилника оцењивао у односу на одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи (идентично становиште Уставни суд је заузео у Одлуци IУо-250/2015 од 25. фебруара 2016. године („Службени гласник РС“, број 58/16)).

Полазећи од претходно наведеног и чињенице да је Правилник донело веће градске општине, Уставни суд је утврдио да веће градске општине, као извршни орган градске општине, није имало законска овлашћења за доношење оспореног Правилника о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула. Ово из разлога што, према одредбама члана 46. тач. 1)–3) Закона о локалној самоуправи, општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине и доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, док је овлашћење за доношење прописа и других општих аката, према одредби члана 32. тачка б) истог закона, изричито у надлежности скупштине општине. Због тога се доношење оспореног Правилника, као специфичног акта, којим су утврђена звања, занимања, плате, накнаде плата и друга примања запослених у Управи градске општине Палилула, који је и у формалном и у садржинском смислу општи правни акт, не може довести у везу са законском надлежношћу Већа ове градске општине, јер веће градске општине, као ни општинско веће, није надлежно за доношење општих правних аката. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да оспорени Правилник није у сагласности са законом.

Како Устав Републике Србије одредбом члана 195. став 1. утврђује принцип да сви општи акти у Републици Србији морају бити у сагласности са законом, то оспорени Правилник који није сагласан закону, није сагласан ни Уставу.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду спорна правна питања која су се поставила у овом уставном спору, о којима Уставни суд већ има заузет став, те да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, 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).

С обзиром на то да је Уставни суд утврдио да оспорени Правилник у целини није у сагласности са Уставом и законом, јер је донет од стране неовлашћеног органа, то Суд у конкретном случају није посебно разматрао преостале наводе иницијатора, имајући у виду да су постали беспредметни.

Захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу оспореног Правилника Уставни суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, јер је донео коначну одлуку, одлучујући као у тачки 2. изреке.

#### IV

Уставни суд је, на основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) 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 одредбе члана 168. став 3. Устава, Правилник о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула, наведен у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-183/2016 од 23. новембра 2017. године (,Службени гласник РС“, број 117/17)

#### – Урбанизам и градња

**Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда  
(„Службени лист града Београда“, број 27/09)**

*– Овлашћење извршној органа за доношење општинских аката*

Скупштина града Београда је Одлуком о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 86/16) уредила услове,

начин и поступак постављања средстава за оглашавање и других видова оглашавања на отвореним површинама на територији града Београда и прописала документацију која се подноси уз захтев за издавање дозволе за постављање наведених средстава, на основу овлашћења из члана 40. став 2. Закона о оглашавању према коме је град, као јединица локалне самоуправе, овлашћен да својим актом уреди услове и начин оглашавања на отвореним површинама на својој територији, којом одлуком је овлашћен градоначелник града Београда да правилником утврди тип, величину и друге карактеристике, као и ближу садржину техничке документације и ближа правила постављања средстава за оглашавање. Полазећи од наведеног и законом утврђене надлежности градоначелника као извршног органа града, Уставни суд је закључио да је градоначелник града Београда био овлашћен да уреди одређена питања у вези са постављањем средстава за оглашавање на територији града Београда, али ово само на начин којим се извршавају одредбе Одлуке Скупштине града Београда о оглашавању на територији града Београда.

Међутим, увидом у садржину оспореног Правилника, Уставни суд је утврдио да он у претежном делу садржи норме које на општи начин одређују услове за постављање средстава за оглашавање и посебних објеката за оглашавање на територији града Београда и документацију која се подноси уз захтев за издавање дозволе за постављање наведених средстава и објеката, што га, по оцени Суда, чини општим правним актом, а не актом донетим у извршавању Одлуке. Како је према одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду, којима се утврђује расподела надлежности између органа локалне власти, доношење општих аката у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе а не председника општине, односно градоначелника, као извршних органа, а сагласно ставу Уставног суда исказаном у одлукама ГУл-29/2009 од 9. децембра 2010. године и ГУо-330/2012 од 25. априла 2013. године, Уставни суд је утврдио да градоначелник града Београда није био овлашћен за доношење оспореног Правилника у делу којим је овим актом на општи начин уредио питања у вези са постављањем средстава за оглашавање и посебних објеката за оглашавање на територији града Београда.

Имајући у виду да су одредбе оспореног Правилника у претежном делу општег карактера, услед чега одредбе овог правилника које су спроведбеног карактера, односно које су донете у извршавању Одлуке о оглашавању на територији града Београда не би могле самостално опстати у правном поретку, Уставни суд је оценио да оспорени Правилник у целини није у сагласности са Уставом и законом.

Поводом захтева доносиоца оспореног акта да Уставни суд застане са поступком оцене уставности и законитости оспореног Правилника, Уставни суд истиче да је Закључком донетим у овом предмету 22. фебруара 2016. године већ застао са поступком оцене уставности и законитости оспореног Правилника, чиме је доносиоцу била дата могућност да у року одређеном овим закључком усагласи Правилник са Уставом и законом,

те да градоначелник града Београда није обавестио Уставни суд о поступању по Закључку, после чега је Суд наставио поступак, у смислу одредбе члана 55. став 2. Закона о Уставном суду, и 3. новембра 2016. године донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности и незаконитости оспореног Правилника и да, стога, нема основа за застајање са поступком пре доношења одлуке о уставности и законитости Правилника, па је одбио тај захтев.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 27/09), који је донео градоначелник града Београда, није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбија се захтев да се застане са поступком за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставни суд је, поводом поднете иницијативе, Решењем ПУо-9/2014 од 3. новембра 2016. године покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника наведеног у тачки 1. изреке, јер се за Суд као спорно поставило уставноправно питање да ли је градоначелник града Београда прекорачио надлежности извршног органа утврђене Законом о локалној самоуправи и Законом о главном граду када је донео оспорени Правилник, имајући у виду да овај акт садржи норме које на општи начин одређују услове за постављање средстава за оглашавање и документацију која се подноси уз захтев за издавање дозволе за њихово постављање (чл. 8, 9, 27. и 35, члан 41. став 2, чл. 42. до 49, члан 50. ст. 1. и 2, члан 51, члан 52. став 1. и члан 53), као и услове за постављање посебних објеката за оглашавање и документацију која се подноси уз захтев за издавање дозволе за њихово постављање (чл. 28. до 33, члан 37. став 1, чл. 38. и 39. и члан 40. став 2).

На Решење Уставног суда о покретању поступка за утврђивање неуставности и незаконитости наведеног Правилника одговор је 5. јануара 2017. године доставио кабинет градоначелника града Београда. У одговору се наводи: да се од 6. маја 2016. године примењује нови Закон о оглашавању („Службени гласник РС“, број 6/16) и да је, сагласно овлашћењу из члана 40. став 2. овог закона, Скупштина града Београда 8. септембра 2016. године донела Одлуку о оглашавању на територији града Београда, чијим ступањем на снагу је престала да важи Одлука о оглашавању која је била правни основ за доношење оспореног Правилника; да је у члану 13. став 1. важеће Одлуке о оглашавању на територији града Београда садржано овлашћење градоначелника града Београда за доношење правилника којим ће се утврдити

тип, величина и друге карактеристике, као и ближа садржина техничке документације и ближа правила постављања средстава за оглашавање; да је у циљу извршавања одредаба наведене Одлуке о оглашавању, решењем секретара Секретаријата за саобраћај Градске управе града Београда од 23. новембра 2016. године формирана радна група за израду нацрта правилника о типу, величини, другим карактеристикама, правилима за постављање и садржини техничке документације средстава за оглашавање на територији града Београда, „који ће бити донет у најкраћем року“ и чијим ступањем на снагу ће престати да важи оспорени Правилник. С обзиром на изложено, доносилац оспореног Правилника је предложио да Уставни суд застане са поступком оцене уставности и законитости оспореног Правилника, у смислу одредбе члана 55. 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 спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 27/09) донео градоначелник града Београда, 2. јуна 2009. године позивајући се на одредбе члана 52. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, број 39/08) и члана 11. Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 29/07).

Одредбе оспореног Правилника систематизоване су у следећа поглавља:

I „Основна одредба“, којим је прописано да се овим правилником утврђују тип, величина, услови и поступак за постављање објеката за оглашавање (посебан објекат за оглашавање, објекат за слободно оглашавање, као и остали објекти за оглашавање) и средства за оглашавање (пано, плакат, налепница, електронски дисплеј, светлећа слова, ласерски приказ, транспарент – платнени, пвц и сл., огласна витрина, балон и друга средства која садрже огласну поруку) на територији града Београда (у даљем тексту: правилник) (члан 1);

II „Објекти за оглашавање“, којим су дефинисани посебан објекат за оглашавање (чл. 2. до 6) и објекат за слободно оглашавање (члан 7) и одређени су услови за њихово постављање на стубове јавне расвете, нисконапонске и контактне мреже и остале објекте (чл. 8. и 9);

III „Средства за оглашавање“, којим су одређене врсте средстава за оглашавање (пано, плакат, налепница, електронски дисплеј, светлећа слова, ласерски приказ, транспарент, огласна витрина, балон и друга средства која садрже огласну поруку), њихов облик и изглед (чл. 10. до 26) и којим је прописано да ова средства не могу да се поставе на стубу или наличју саобраћајног знака, стубу или наличју семафора, стаблу дрвета или украсном зеленилу (члан 27);

IV „Услови за постављање посебних објеката за оглашавање на јавној површини“, којим су одређени услови за постављање наведених објеката на јавним површинама, односно на тротоару, изнад или поред пешачке или бицикличке стазе или тротоара, поред коловоза, уз саобраћајницу у истом смеру, као и услови када се посебни објекти за оглашавање постављају један иза другог (чл. 28. до 33);



V „Услови за постављање средстава за оглашавање на стубовима јавне расвете, нисконапонске и контактне мреже“, којим је прописан облик, димензије и изглед средства за оглашавање које се поставља на наведене стубове (члан 34) и којим су утврђени услови за постављање средстава за оглашавање на стубовима јавне расвете (члан 35);

VI „Поступак за постављање посебних објеката за оглашавање на јавној површини“, којим је одређено право лица или предузетника изабраног на конкурс да постави посебан објекат за оглашавање на локацијама утврђеним Планом места за постављање објеката, односно средстава за оглашавање и у складу са добијеном дозволом надлежног органа (члан 36) и одређена је документација која се мора поднети уз захтев за добијање дозволе (пројекат посебног објекта за оглашавање који израђује овлашћена пројектна организација и који је прописно комплетиран и запечаћен са потврдом и извештајем о извршеној техничкој контроли; скица са мерама које дефинишу положај посебног објекта за оглашавање на јавној површини са свим релевантним елементима окружења; сертификати за процес производње и примењене материјале посебног објекта за оглашавање у складу са планом и тип прикључка и електроенергетска сагласност на пројекат уколико ће посебан објекат за оглашавање бити прикључен на електричну мрежу) (члан 37. став 1) и ближе одређена садржина пројекта посебног објекта за оглашавање (члан 37. став 2);

VII „Услови и поступак за постављање посебних објеката за оглашавање на другој површини“, којим су одређени услови за постављање посебних објеката за оглашавање, посебно када се ови објекти постављају један иза другог или уз саобраћајницу у истом смеру (чл. 38. и 39) и прописано је право лица које је добило дозволу надлежног органа да постави посебан објекат за оглашавање на другој површини (члан 40. став 1), утврђена је документација која се мора приложити уз захтев за добијање дозволе која одговара документацији која се прилаже уз захтев за добијање дозволе за постављање наведеног објекта на јавној површини, с тим што је потребно приложити и доказ о власништву или праву коришћења или сагласност власника, односно корисника површине на коју се објекат поставља и скицу са мерама које дефинишу положај посебног објекта за оглашавање на другој површини са свим релевантним елементима окружења (члан 40. став 2) и ближе је одређена садржина пројекта посебног објекта за оглашавање (члан 40. став 3);

VIII „Поступак за постављање средстава за оглашавање на стубовима јавне расвете, нисконапонске и контактне мреже“, којим је прописано право правног лица или предузетника изабраног на конкурс да постави средство за оглашавање на наведеним објектима, а у складу са дозволом надлежног органа (члан 41. став 1), утврђена је документација која се мора поднети уз захтев за добијање дозволе (пројекат средства за оглашавање који израђује овлашћена пројектна организација и који је прописно комплетиран и запечаћен са потврдом и извештајем о извршеној техничкој контроли; скица са мерама које дефинишу положај средства за оглашавање у односу на типске

стубове јавне расвете на које ће се средство за оглашавање постављати; сертификати за процес производње и примењене материјале средства за оглашавање и тип прикључка и електроенергетска сагласност на пројекат уколико ће средство за оглашавање бити прикључено на електричну мрежу) (члан 41. став 2) и ближе је утврђена садржина пројекта средства за оглашавање (члан 41. став 3);

IX „Услови и поступак за постављање средстава за оглашавање на осталим објектима за оглашавање“, којим су прописани услови за постављање средстава за оглашавање на фасадама или крововима зграда, на скелама и одређено да се ова средства не могу постављати на балконима објеката (чл. 42. до 49, члан 50. став 1. и члан 51); утврђена је документација која се мора приложити уз захтев за постављање средстава за оглашавање на скелама (уговор са инвеститором, односно власником објекта; пројекат носача и средства за оглашавање који израђује овлашћена пројектна организација и који је прописно комплетиран и запечаћен са потврдом и извештајем о извршеној техничкој контроли; електроенергетска сагласност на пројекат ако се захтев подноси за постављање средства за оглашавање које ће бити осветљено или просветљено) и ближе је одређена садржина пројекта носача и средства за оглашавање (члан 50. ст. 2. и 3); одређена је документација која се мора приложити уз захтев за постављање средстава за оглашавање на згради, привременим монтажним објектима, оградама, подзиду и другим објектима исте или сличне намене (документација која подносиоца захтева легитимише као власника/корисника, односно сагласност власника/корисника објекта на који се поставља средство за оглашавање; пројекат средства за оглашавање и електроенергетска сагласност за пројекат ако се захтев подноси за осветљено или просветљено средство за оглашавање; сагласност Завода за заштиту споменика културе када се средство поставља у зони заштите или на заштићени објекат; друге сагласности у зависности од типа и места постављања (органа надлежног за противпожарну заштиту, за ваздушни саобраћај и др) ) (члан 52. став 1) и ближе је одређена садржина пројекта средства за оглашавање (члан 52. став 2); одређено је да је уз захтев за издавање одобрења за постављање витрине, поред прилога из члана 52. овог правилника, потребно приложити и скицу фасаде објекта на коју се поставља витрина, односно скицу са уцртаним изгледом витрине на фасаду објекта (члан 53);

X „Завршна одредба“, којим је уређено ступање на снагу Правилника (члан 54).

Одредбама члана 189. Устава Републике Србије утврђено је да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности (став 3) и да се положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује законом о главном граду и статутом града Београда и да град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности (став 5).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16) прописано је: да се локална самоуправа остварује у општини,

граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе) (члан 3. став 1); 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 (члан 32. тачка 6)); да су извршни органи општине, председник општине и општинско веће (члан 42); да председник општине, између осталог, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине (члан 44. тачка 5)); да су органи града – скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа (члан 65); да органи града обављају послове предвиђене овим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града, да се одредбе овог закона које се односе на скупштину општине примењују на градску скупштину и да се одредбе овог закона које се односе на председника општине примењују на градоначелника (члан 66. ст. 1, 3. и 4).

Законом о главном граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16) прописано је: да се овим законом уређује положај, надлежности и органи града Београда, главног града Републике Србије (члан 1. став 1); да град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом (члан 8. став 1); да су органи града Београда: Скупштина града Београда (у даљем тексту: Скупштина града), градоначелник града Београда (у даљем тексту: градоначелник), Градско веће града Београда (у даљем тексту: Градско веће) и Градска управа града Београда (у даљем тексту: Градска управа) (члан 9); да Скупштина града Београда, у складу са законом доноси, поред осталог, прописе и друге опште акте (члан 12. тачка 6)); да су извршни органи Града, градоначелник и Градско веће (члан 22); да градоначелник, поред осталог, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине града и доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, Статутом или одлуком Скупштине (члан 24. тач. 2) и 6)).

Законом о оглашавању („Службени гласник РС“, број 6/16), који је ступио на снагу 5. фебруара 2016. године, а примењује се од 6. маја 2016. године, уређују се садржина огласне поруке, општа правила оглашавања, посебна правила и ограничења, директно оглашавање, спонзорство, правна заштита и надзор (члан 1). Према одредби члана 2. тачка 1) Закона, оглашавање је 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. Одредбама Поглавља III, тачка 2. Закона (чл. 27. до 45) прописана су посебна правила оглашавања у погледу начина оглашавања, а један од Законом одређених начина оглашавања је и оглашавање на отвореним површинама које је уређено одредбама чл. 39. до 44. Закона. С тим у вези, Законом је прописано да оглашавање на отвореним површинама јесте 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, 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). Одредбама члана 40. Закона прописано је 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 (став 1) и да услове и начин оглашавања из става 1. ближе уређује јединица локалне самоуправе (став 2).

Одлуком о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 29/07, 34/09, 16/10 и 44/14) били су уређени услови и начин постављања објеката и средстава за оглашавање и оглашавање на отвореном простору на територији града Београда (у даљем тексту: град) (члан 1. став 1). Одредбом члана 11. став 1. Одлуке, која је била правни основ за доношење оспореног Правилника, било је прописано да се тип, величина, услови и поступак за постављање посебног објекта за оглашавање, објекта за слободно оглашавање и средстава за оглашавање на објектима из члана 7. (стуб јавне расвете, нисконапонске и контактне мреже) и члана 9. ове одлуке (зграда, привремени монтажни објекат, ограда и подзид и др) на територији града утврђују правилником који доноси градоначелник града Београда.

Наведена одлука је престала да важи 16. септембра 2016. године, када је ступила на снагу Одлука о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 86/16) која је донета, поред осталог, на основу члана 40. Закона о оглашавању („Службени гласник РС“, број 6/16). Одлуком се уређују услови и начин постављања средстава за оглашавање и други видови оглашавања на отвореним површинама на територији града Београда (у даљем тексту: град) (члан 1. став 1). Одредбом члана 1. став 2. Одлуке је преузето Законом о оглашавању одређено значење израза „оглашавање“ из члана 2. тачка 1) овог закона. Према одредби члана 1. став 3. Одлуке, оглашавање на отвореним површинама је вид оглашавања путем средстава подесних за трајно упућивање огласне поруке јавности, на тим површинама. Одлуком је такође прописано: да је средство за оглашавање објекат за оглашавање и друго средство путем којег се преноси огласна порука и може се постављати директно на јавну, другу површину и спољашње површине објеката на њима, а да је објекат за оглашавање наменски изграђен објекат за оглашавање (посебни објекти за оглашавање, објекти за слободно оглашавање, стубови) (члан 4. ст. 6. и 7); да се тип, величина и друге карактеристике, као и ближа садржина техничке документације и ближа правила постављања средстава за оглашавање утврђују правилником који доноси градоначелник града Београда (у даљем тексту: градоначелник) (члан 13. став 1); да ће градоначелник донети наведени правилник у року од 60 дана од дана ступања на снагу ове одлуке (члан 64).

Одредбама Поглавља VI Одлуке прописани су поступак и услови за постављање средстава за оглашавање на јавној површини (чл. 15. до 47) и

на другим површинама (чл. 48. до 52). Сагласно одредбама члана 14. Одлуке, средство за оглашавање на јавним површинама се поставља и оглашавање као делатност врши на основу дозволе издате у складу са одредбама ове одлуке, након спроведеног поступка јавног конкурса, односно кроз реализацију пројекта јавног приватног партнерства са елементима концесије (став 2) и средство за оглашавање се поставља и оглашавање за сопствене потребе врши на основу дозволе издате по захтеву заинтересованог лица, под условима и у поступку прописаном одредбама ове одлуке (став 3).

Одлуком је такође одређена и документација коју је потребно доставити надлежној организационој јединици Градске управе града Београда уз захтев за издавање дозволе за оглашавање на јавној површини (члан 39. став 2, члан 40. став 2, члан 41. став 3. и члан 42. став 2), односно уз захтев за издавање дозволе за оглашавање на другим површинама (члан 49. ст. 4. и 7).

Из наведене одредбе члана 40. став 2. Закона о оглашавању произлази да је град као јединица локалне самоуправе овлашћен да својим актом уреди услове и начин оглашавања на отвореним површинама на својој територији, тј. да одреди услове и начин постављања средстава за оглашавање на наведеним површинама, укључујући и поступак за њихово постављање. Сагласно наведеном законском овлашћењу, Скупштина града Београда је својим прописом, тј. Одлуком о оглашавању на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 86/16), уредила услове, начин и поступак постављања средстава за оглашавање и других видова оглашавања на отвореним површинама на територији града Београда и прописала документацију која се подноси уз захтев за издавање дозволе за постављање наведених средстава. Истом одлуком овлашћен је градоначелник града Београда да правилником утврди тип, величину и друге карактеристике, као и ближу садржину техничке документације и ближа правила постављања средстава за оглашавање (члан 13. став 1. Одлуке). Полазећи од наведеног и законом утврђене надлежности градоначелника као извршног органа града, Уставни суд је закључио да је градоначелник града Београда био овлашћен да уреди одређена питања у вези са постављањем средстава за оглашавање на територији града Београда, али само на начин којим се извршавају одредбе Одлуке Скупштине града Београда о оглашавању на територији града Београда којима се једино изворно, на општи начин могу регулисати услови и начин постављања наведених средстава на територији града Београда.

Међутим, увидом у садржину оспореног Правилника, Уставни суд је утврдио да он у претежном делу садржи норме које на општи начин одређују услове за постављање средстава за оглашавање (чл. 8, 9, 27. и 35, чл. 42. до 49, члан 50. став 1. и члан 51) и посебних објеката за оглашавање на територији града Београда (чл. 28. до 33, чл. 38. и 39) и документацију која се подноси уз захтев за издавање дозволе за постављање наведених средстава (члан 41. став 2, члан 50. став 2, члан 52. став 1. и члан 53) и објеката (члан 37. став 1, члан 40. став 2) што га, по оцени Суда, чини општим правним

актом, а не актом донетим у извршавању Одлуке. Како је према одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду, којима се утврђује расподела надлежности између органа локалне власти, доношење општих аката у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, а не председника општине, односно градоначелника, као извршних органа, а сагласно ставу Уставног суда исказаном у Одлуци ГУл-29/09 од 9. децембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 2/11) и Одлуци ГУо-330/12 од 25. априла 2013. године („Службени гласник РС“, број 94/13), Уставни суд је утврдио да градоначелник града Београда није био овлашћен за доношење оспореног Правилника у делу којим је овим актом на општи начин уредио питања у вези са постављањем средстава за оглашавање и посебних објеката за оглашавање на територији града Београда. Имајући у виду да су одредбе оспореног Правилника у претежном делу општег карактера, услед чега одредбе овог правилника које су спроведбеног карактера, односно које су донете у извршавању Одлуке о оглашавању на територији града Београда, не би могле самостално да опстану у правном поретку, Уставни суд је оценио да оспорени Правилник у целини није у сагласности са Уставом и законом, те је стога одлучио као у тачки 1. изреке.

Поводом захтева доносиоца оспореног акта да Уставни суд застане са поступком оцене уставности и законитости оспореног Правилника, Уставни суд констатује да је одредбом члана 55. став 1. Закона о Уставном суду 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. С тим у вези, Уставни суд подсећа да је Закључком ГУо-9/2014 од 22. фебруара 2016. године већ застао са поступком оцене уставности и законитости оспореног Правилника чиме је градоначелнику града Београда била дата могућност да у року одређеним Закључком усагласи Правилник са Уставом и законом, те да градоначелник града Београда није након 28. јуна 2016. године, до када је радна група формирана његовим решењем требало да изради нацрт одлуке о оглашавању на територији града Београда која је правни основ за доношење новог правилника, обавестио Уставни суд о поступању по Закључку ГУо-9/2014 од 22. фебруара 2016. године после чега је Суд наставио поступак, у смислу одредбе члана 55. став 2. Закона о Уставном суду, и 3. новембра 2016. године донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности и незаконитости оспореног Правилника. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да нема основа за застајање са поступком пре доношења одлуке о уставности и законитости Правилника, у смислу одредбе члана 55. став 1. Закона о Уставном суду, па је Суд одбио захтев градоначелника града Београда и одлучио као у тачки 2. изреке.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4), члана 47. став 1. 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.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда, наведен у тачки 1. изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-9/2014 од 8. јуна 2017. године (,Службени гласник РС“, број 91/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука У-29/2009 од 9. децембра 2010. године

Одлука У-330/2012 од 25. априла 2013. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

*Истовремено са Одлуком, Уставни суд је донео и Решење о одлајању објављивања ове одлуке, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.*

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке УО-9/2014 од 8. јуна 2017. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за четири месеца од дана њеног доношења.

## Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 8. јуна 2017. године, у предмету УО-9/2014 донео Одлуку којом је утврдио да Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 27/09), који је донео градоначелник града Београда, није у сагласности са Уставом и законом.

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 норми, одредбама члана 58. ст. 1. до 3. Закона о Уставном суду ближе је уређено дејство одлуке Уставног суда којом је утврђено да општи акт није у сагласности са Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права или потврђеним међународним уговором, а одредбом става 4. истог члана Закона предвиђено је да Уставни суд може посебним решењем одложити објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, али најдуже за шест месеци од дана њеног доношења, 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 оспореног Правилника о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда, које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда IУо-9/2014 од 8. јуна 2017. године, Суд је оценио да има основа да се, истовременом са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за четири месеца, како би се доносиоцу оспореног акта пружила могућност да у том року односе који су били предмет оспореног Правилника уреди на начин који је сагласан Уставу и закону.

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 IУо-9/2014 од 8. јуна 2017. године

## – Јавни превоз

Одлука о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе („Општински службени гласник општине Јагодина“, број 2/05) – члан 1. став 3.

*– Ограничавање права на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада растојањем између места пребивалишта и места рада*

Како из одредаба Закона о локалној самоуправи и Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, произлази да јединица локалне самоуправе обезбеђује средства за превоз запослених у области образовања и васпитања и да запослени има право на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада у складу са општим актом (колективним уговором) и уговором о раду у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, која се исплаћује до петог у месецу за претходни месец, јединица локалне самоуправе не може да уређује услове под којима се остварује право на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада, јер се ти услови, на основу члана 118. став 1. тачка 1) Закона о раду, уређују колективним уговором или правилником о раду, а што је у конкретном случају и учињено Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, који се непосредно примењује у свим основним и



средњим школама и домовима ученика. Полазећи од наведеног и имајући у виду да се одредбом члана 1. став 3. оспорене Одлуке остваривање права на накнаду ових трошкова не везује за цену превозне карте већ за аутобуско стајалиште на територији општине Јагодина до места рада, Уставни суд је оценио да ова одредба није у сагласности са законом. Исти правни став овај суд је заузео у више својих одлука (Одлука ГУо-1501/2010 од 24. октобра 2013. године („Службени гласник РС“, број 105/13), Одлука ГУо-154/2011 од 3. јула 2014. године („Службени гласник РС“, број 82/14) и др.).

С обзиром на то да је оспорена одредба Одлуке несагласна са Законом, то према одредби члана 195. став 2. Устава, није сагласна ни са Уставом.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 1. став 3. Одлуке о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе („Општински службени гласник општине Јагодина“, број 2/05) није у сагласности са Уставом и законом.

### Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе („Општински службени гласник општине Јагодина“, број 2/05) (у даљем тексту: Одлука).

У иницијативи се наводи да је одредба члана 1. став 3. Одлуке којом је прописано да се запосленима који имају пребивалиште ван територије општине Јагодина признаје право на повлашћен превоз од првог аутобуског стајалишта на територији општине Јагодина до места рада, несагласна са Уставом зајемченим правом на рад, јер се запосленима отежава долазак на посао, као и са Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика и чланом 118. Закона о раду којим је прописано право запослених на трошкове за долазак и одлазак са рада, од места пребивалишта до места рада, у висини цене коштања карте у јавном превозу. Подносилац иницијативе истиче да применом оспорене Одлуке целокупни трошкови од места становања до првог аутобуског стајалишта на територији општине Јагодина падају на терет запослених, па се на овај начин, по мишљењу иницијатора, причињава штета радницима.

У одговору доносиоца оспорене Одлуке наводи се да су разлози за усвајање одредбе члана 1. став 3. Одлуке економске природе, односно да се трошкови повлашћеног превоза сведу на минимум, као и да би се избегло да запослени фиктивним пријављивањем адресе ван града Јагодине

остварују право на увећане трошкове превоза у односу на трошкове који би им иначе припадали по закону.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе („Општински службени гласник општине Јагодина“, број 2/05) донела Скупштина општине Јагодина, на седници одржаној 3. фебруара 2005. године, на основу, између осталог, члана 143. став 2. тач. 2) и 3) Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04 и 62/04) и члана 30. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02 и 33/04). Одредбама члана 1. ст. 1. и 2. Одлуке предвиђено је да се овом одлуком ближе одређују услови за остваривање права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају, уз навођење корисника који остварују ово право, као и да утврђено право остварују корисници који имају пребивалиште и место рада на територији општине Јагодина. Уставни суд је такође констатовао да се иницијативом у суштини оспорава одредба става 3. истог члана Одлуке којом је прописано да се изузетно за запослене који имају пребивалиште ван територије општине Јагодина ово право признаје од првог аутобуског стајалишта на територији општине Јагодина до места рада.

Уставом Републике Србије утврђено је: да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем у области радних односа и образовања (члан 97. тач. 8. и 10).

Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03 – исправка, 58/04 и 62/04), на основу кога је донета Одлука, престао је да важи 11. септембра 2009. године, даном ступања на снагу важећег Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, 35/15, 68/15 и 62/16 – Одлука УС), који у одредби члана 159. став 2. тачка 5) Закона питање обезбеђивања средстава за превоз запослених уређује на исти начин као и претходни закон, односно да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за превоз запослених.

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14), који се сагласно члану 2. став 2. Закона примењује и на запослене, између осталог, у државним органима и јавним службама, ако законом није друкчије одређено, прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз (члан 118. став 1. тачка 1)), при чему Закон о раду под појмом „општи акт“ подразумева колективни уговор и правилник о раду (члан 8. став 1).

Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 21/15) прописано је: да се Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада запослених у основним и средњим школама

и домовима ученика којима се средства за плате обезбеђују у буџету Републике Србије, поступак измене и допуне Уговора, као и међусобни односи учесника Уговора (члан 1); да запослени има право на накнаду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају (градски, приградски, међуградски), која мора бити исплаћена до петог у месецу за претходни месец, уколико није обезбедио сопствени превоз (члан 26. став 1).

Из наведених одредаба закона и Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, произлази да јединица локалне самоуправе обезбеђује средства за превоз запослених у области образовања и васпитања, као и да запослени има право на накнаду тих трошкова у складу са општим актом (колективним уговором) и уговором о раду за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају и да се накнада мора исплатити до петог у месецу за претходни месец. Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да јединица локалне самоуправе не може да уређује услове под којима се ово право остварује, пошто се ти услови, на основу члана 118. став 1. тачка 1) Закона о раду, уређују колективним уговором или правилником о раду, а што је у конкретном случају учињено Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика, који се непосредно примењује у свим основним и средњим школама и домовима ученика.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се одредбом члана 1. став 3. Одлуке остваривање права на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада везује за прво аутобуско стајалиште на територији општине Јагодина до места рада, Суд је оценио да оспорена одредба није у сагласности са законом. Уставни суд указује да је исти правни став заузео у више својих одлука (Одлука ИУо-1501/2010 од 24. октобра 2013. године („Службени гласник РС“, број 105/13), Одлука ИУо-154/2011 од 3. јула 2014. године („Службени гласник РС“, број 82/14)).

С обзиром на то да је, према оцени Уставног суда, оспорена одредба члана 1. став 3. Одлуке несагласна са Законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава, одлуке и сви други општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да је у току поступка оцене уставности и законитости оспорене Одлуке правно стање потпуно утврђено и да су прикупљени подаци пружили поуздан основ за одлучивање, 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.

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

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 1. став 3. Одлуке о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском

саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе, наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-63/2016 од 16. марта 2017. године („Службени гласник РС“, број 54/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука IУо-1501/2010 од 24. октобра 2013. године

Одлука IУо-154/2011 од 3. јула 2014. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Одлука о јавном превозу путника на територији  
Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“,  
бр. 60/10, 28/14, 69/14 и 74/16)  
– члан 10.**

*– Прибављање мишљења синдикала у востану у востану у востану  
минимума процеса рада у случају штрајка*

Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 10. став 1. Одлуке, којом је утврђен минимум процеса рада за случај штрајка, није у сагласности са одредбом члана 10. став 3. Закона о штрајку. Ово стога што прибављање мишљења, примедба и предлога синдиката на одредбу Одлуке којом се утврђује минимум процеса рада представља елемент формалне законитости те одредбе, јер према наведеном Закону, запослени у делатности коју обавља послодавац у области комуналних услуга могу да остваре право на штрајк само ако се испуне и законски посебни услови, то јест ако се обезбеди минимум процеса рада који својим актом утврђује оснивач јавне службе и јавног предузећа, који је обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката, а формална законитост је предуслов законитости одредбе општег акта и у материјалноправном смислу.

У погледу одредаба члана 10. ст. 2, 3. и 4. Одлуке, Уставни суд је утврдио да се њима не уређује минимум процеса рада у случају штрајка, али да су у правној и логичкој вези са одредбом става 1. истог члана и да са њом чине целину, те да не могу самостално да опстану у правном поретку, па је из тих разлога оценио да ни наведене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом.

Будући да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава, статута, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да ове одредбе нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 10. Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/10, 28/14, 69/14 и 74/16) нису у сагласности са Уставом и законом.

## Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 10. Одлуке наведене у изреци. У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама оснивач Јавног градског саобраћајног предузећа „Нови Сад“, Град Нови Сад, утврдио минимум процеса рада за запослене у том предузећу у случају штрајка, а да при томе није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката код послодавца, па их није могао ни узети у обзир, што је обавезан по члану 10. став 3. Закона о штрајку, којим је прописано да је при утврђивању минимума процеса рада оснивач обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. По оцени иницијатора, оспорена Одлука, у делу у којем утврђује минимум процеса рада, није у сагласности са законом јер је донета на начин и по поступку који није у сагласности са чланом 10. став 3. Закона о штрајку, а самим тим није у сагласности ни са одредбом члана 195. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

У одговору на наводе иницијативе доносилац оспореног акта истиче да је правни основ за доношење Одлуке садржан у члану 57. Закона о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15), којим је прописано да јединица локалне самоуправе уређује и обезбеђује, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе и такси превоза, те да је чланом 24. тачка 27. Статута Града Новог Сада –пречишћен текст („Службени лист Града Новог Сада“, број 43/08) прописано да Скупштина Града, у складу са законом, уређује организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији Града. У одговору се позива и на одредбе чл. 70. и 72. Посебног колективног уговора за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 4/15), којима је предвиђена обавеза директора да у случају организовања штрајка донесе посебан акт о начину обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка, као и да се колективним уговором код послодавца ближе утврђују посебни услови о остваривању минимума процеса рада и других права и обавеза послодавца и запослених за време штрајка. Наводи се и да одредбе о штрајку нису прописане само оспореном Одлуком, већ и другим актима оснивача, односно послодавца, као и да је оспорена одредба Одлуке у складу са Законом и важећим прописима.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорену Одлуку о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 60/10, 28/14, 69/14 и 74/16) донела је Скупштина Града Новог Сада, на основу члана 7. Закона о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11) и члана 24. тачка 27. Статута Града Новог Сада – пречишћен текст („Службени лист Града Новог Сада“, број 43/08). Оспореним одредбама члана 10. Одлуке прописано је: да је ради обезбеђивања континуитета у обављању јавног превоза, у случају прекида или поремећаја услед штрајка, Предузеће дужно да обезбеди минимум процеса рада уз ангажовање 85% превозних капацитета (став 1); да ако Предузеће не обезбеди минимум процеса рада из става 1, Градско веће може обављање јавног превоза да повери другом правном лицу, односно предузетнику, који су регистровани за обављање јавног превоза и ако испуњавају услове утврђене законом, на терет Предузећа (став 2); да је Предузеће дужно да приликом најављивања штрајка поред одлуке о ступању у штрајк и изјаве о начину обезбеђивања минимума процеса рада, достави Градској управи и Градском већу и ред вожње за време трајања штрајка (став 3); да ред вожње из става 3. тог члана оверава Градска управа (став 4).

Поводом оспоравања наведених одредаба, Уставни суд најпре констатује да је у току поступка пред Судом Скупштина Града Новог Сада донела Одлуку о изменама Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 74/16), као и да се наведене измене не односе на оспорене одредбе ове одлуке. Уставни суд такође констатује да је Народна скупштина донела Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15), који је ступио на снагу 12. августа 2015. године, а примењује се од 12. фебруара 2017. године, осим: одредаба члана 13, члана 151, члана 153. став 3, члана 157, члана 169. став 1. тачка 1) и ст. 2, 4, 5. и 7. које се примењују даном ступања на снагу тог закона; одредбе члана 166. која се примењује даном ступања на снагу тог закона за прекршај установљен чланом 169. став 1. тачка 1) и ст. 2, 4, 5. и 7, за прекршаје и привредне преступе установљене тим законом у обављању такси превоза, за прекршаје и привредне преступе установљене Законом о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11), као и за прекршаје установљене Законом о међународном превозу у друмском саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 60/98, 5/99, 44/99, 74/99 и 4/2000 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 18/10); одредаба тог закона којима се уређује такси превоз, инспекцијски надзор и казнене одредбе у обављању такси превоза, које се примењују по истеку три месеца од дана ступања на снагу тог закона. Даном почетка примене тог закона престали су да важе Закон о превозу у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11), на основу кога је донета оспорена Одлука и Закон о међународном превозу у друмском саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 60/98, 5/99, 44/99, 74/99 и 4/2000 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05

– др. закон и 18/10), осим одредаба којима се уређује превоз ствари у друмском саобраћају и казних одредаба које се односе на превоз ствари у друмском саобраћају.

За оцену уставности оспорених одредаба Одлуке, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором, те да право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности (члан 61. ст. 1. и 2); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, друге економске и социјалне односе од општег интереса, те да Република Србија уређује и обезбеђује режим и безбедност у свим врстама саобраћаја (члан 97. тач. 8. и 13); да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

Уставни суд је такође имао у виду и поједине одредбе следећих закона: Законом о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – Одлука УС) прописано је: да у делатности од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк запослених може се остварити ако се испуне и посебни услови утврђени тим законом, да делатност од јавног интереса, у смислу тог закона, јесте делатност коју обавља послодавац у области електропривреде, водопривреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите, да су делатности чији би прекид рада по природи посла, у смислу тог закона, могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера – хемијска индустрија, индустрија челика и црна и обојена металургија (члан 9. ст. 1. до 3); да запослени који обављају делатности из члана 9. тог закона могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана или рада другог предузећа, односно правног или физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услугу, да минимум процеса рада, у смислу става 1. тог члана, за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач, а за другог послодавца – директор, при чему се полази од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката, да је при утврђивању минимума процеса рада у смислу става 2. тог члана оснивач, односно директор обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката, да се начин обезбеђивања минимума процеса рада, у смислу ст. 1. и 2. тог члана, утврђује општим актом послодавца, у складу са колективним уговором, да запослене који су дужни да раде за време штрајка ради обезбеђивања минимума процеса рада у смислу ст. 1. до 3. тог члана, по

прибављеном мишљењу штрајкачког одбора, директор одређује најдоцније пет дана пре почетка штрајка, те да ако се најдоцније пет дана пре почетка штрајка не обезбеде услови из ст. 1. до 4. тог члана, надлежни државни орган, односно надлежни орган локалне самоуправе, до дана одређеног за почетак штрајка, утврдиће мере и начин за испуњење тих услова (члан 10. ст. 1. до 6); да се у делатностима из члана 9. тог закона штрајк најављује послодавцу, оснивачу, надлежном државном органу и надлежном органу локалне самоуправе најдоцније десет дана пре почетка штрајка, достављањем одлуке о ступању у штрајк и изјаве о начину обезбеђивања минимума процеса рада у складу са чланом 10. став 1. тог закона (члан 11).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) прописано је: да су комуналне делатности у смислу тог закона делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем (члан 2. став 1); да је, између осталих, комунална делатност и градски и приградски превоз путника (члан 2. став 3. тачка 5)); да је градски и приградски превоз путника, превоз путника унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе, који обухвата јавни линијски превоз аутобусом, тролејбусом, трамвајем, метроом, жичаром, путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе, као и обезбеђивање места за укрцавање и искрцавање путника – станица, стајалишта и плутајућих објеката за пристајање пловила која врше превоз путника у домаћој линијској пловидби и сл. као саобраћајних објеката који се користе у тим видовима превоза (члан 3. тачка 5)); да комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, с тим што комуналну делатност из члана 2. став 3. тачка 5) овог закона, у делу који обухвата обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и трамвајима, могу обављати искључиво јавна предузећа које оснива јединица локалне самоуправе, друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, односно чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала (члан 5).

Законом о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15) прописано је да јединице локалне самоуправе уређују и обезбеђују, у складу са законом, организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе и такси превоза (члан 57).

Уставни суд је, поред оспорених одредаба Одлуке, имао у виду и следеће одредбе Одлуке: да се Одлуком уређују услови и начин организовања и обављања јавног превоза путника, начин регистрације и овере реда возње за градски и приградски превоз, као и друга питања од значаја за јавни превоз путника, на територији Града Новог Сада, да је јавни превоз путника, у



смислу те одлуке, градски и приградски линијски превоз путника (члан 1. ст. 1. и 2); да послове организовања и обављања јавног превоза обавља Јавно градско саобраћајно предузеће „Нови Сад“, Нови Сад, у складу са законом и том одлуком (члан 2); да је предузеће дужно да обезбеди обављање јавног превоза према регистрованом и овереном реду возње (члан 6).

Из наведених одредаба Закона о штрајку произлази да запослени у делатности коју обавља послодавац у области комуналних услуга могу да остваре право на штрајк само ако се испуне и посебни услови утврђени законом, то јест ако се обезбеди минимум процеса рада који својим актом утврђује оснивач, када је у питању јавна служба и јавно предузеће, односно директор, када је у питању други послодавац, при чему су и један и други обавезни да узму у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. Из одредаба Закона о комуналним делатностима произлази да градски и приградски превоз путника јесте комунална делатност, коју могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, уз ограничење да превоз путника тролејбусима и трамвајима могу обављати искључиво јавно предузеће, друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће, односно чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала. У конкретном случају, градски и приградски линијски превоз путника обавља јавно предузеће. По налажењу Уставног суда, то значи да оснивач јавног предузећа, Град Нови Сад, има право и дужност да утврди минимум процеса рада у случају штрајка, али уз обавезу да претходно затражи и узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. Та обавеза није дерогирана ни одредбама члана 57. Закона о превозу путника у друмском саобраћају, према којој јединице локалне самоуправе уређују и обезбеђују организацију и начин обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе, у складу са законом. То надаље значи да су јединице локалне самоуправе при уређивању организације и начина обављања јавног превоза путника који се обавља на територији јединице локалне самоуправе везане не само законом који уређује превоз путника у друмском саобраћају, већ и другим законима који обухватају и ту област, укључујући и Закон о штрајку.

Уставни суд констатује да у одговору на наводе из иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости, доносилац оспореног акта није коментарисао наводе иницијатора да у поступку утврђивања минимума процеса рада није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката код послодавца, нити је те наводе оповргао. У одговору се само наводе одредбе аката на основу којих је Одлука донета, као и одредбе Закона о штрајку, уз посебан нагласак на томе да се начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује општим актом послодавца, у складу са колективним уговором, те да је Посебним колективним уговором за јавна комунална предузећа и друга јавна предузећа Града Новог Сада предвиђена обавеза директора послодавца да донесе посебан акт о начину обезбеђивања

минимума процеса рада за време штрајка, као и да се колективним уговором код послодавца ближе утврђују посебни услови о остваривању минимума процеса рада и других права и обавеза послодавца и запослених за време штрајка.

На основу садржине одговора, Уставни суд је закључио да при утврђивању минимума процеса рада оснивач није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката, па их тако није ни могао узети у обзир. По налажењу Уставног суда, неосновани су наводи из одговора доносиоца оспореног акта, будући да Закон о штрајку прави јасну разлику у погледу надлежности за утврђивање минимума процеса рада и начина остваривања тог минимума. Минимум процеса рада за јавна предузећа утврђује оснивач, по прибављању мишљења, примедба и приговора синдиката, док начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује општим актом послодавац, у складу са колективним уговором.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 10. став 1. Одлуке, којом је утврђен минимум процеса рада за случај штрајка, није у сагласности са одредбом члана 10. став 3. Закона о штрајку. Ово стога што прибављање мишљења, примедба и предлога синдиката на одредбу Одлуке којом се утврђује минимум процеса рада представља елемент формалне законитости те одредбе, а формална законитост је предуслов законитости одредбе општег акта и у материјалноправном смислу. У погледу одредаба члана 10. ст. 2, 3. и 4. Одлуке, Уставни суд је утврдио да се њима не уређује минимум процеса рада у случају штрајка, али да су у правној и логичкој вези са одредбом става 1. истог члана и да са њом чине целину, те да не могу самостално да опстану у правном поретку, па је из тих разлога оценио да ни наведене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом.

Будући да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава, статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе нису у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава уставност и законитост поступка утврђивања минимума процеса рада у случају штрајка и да о овом уставноправном питању Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ИУ-38/2008 од 25. септембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 104/08), као и да је у претходном поступку 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).

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 члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 10. Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада, наведене у изреци,

престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-24/2016 од 19. јула 2017. године („Службени гласник РС“, број 104/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука ГУ-38/2008

од 25. септембра 2008. године

(видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

*Истовремено са Одлуком, Уставни суд је донео и Решење о одлагању објављивања ове одлуке, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.*

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке ГУо-24/2016 од 19. јула 2017. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за четири месеца од дана њеног доношења.

## Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 19. јула 2017. године, у предмету ГУо-24/2016, донео Одлуку којом је утврдио да одредбе члана 10. Одлуке о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“ бр. 60/10, 28/14, 69/14 и 74/16) нису у сагласности са Уставом и законом.

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 оспореног члана 10. Одлуке о јавном превозу путника на територији

Града Новог Сада које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда IУо-24/2016 од 19. јула 2017. године, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за четири месеца, како би се надлежном доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су била уређена одредбама члана 10. Одлуке уреди на начин који је сагласан Уставу и закону.

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 IУо-24/2016 од 19. јула 2017. године

#### – Комуналне и сродне делатности

##### Одлука о уређивању и одржавању пијаца („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 28/2000, 4/10 и 13/14) – члан 16а

*– Прибављање мишљења синдикација у процесу утврђивања минимума  
процеса рада у случају штрајка (касније закључен јојединачни колективни  
уговор којим је на исти начин уређено мишљење минимума процеса рада  
у шоку штрајка)*

Имајући у виду да доносилац оспорене Одлуке није приликом утврђивања минимума процеса рада затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката Предузећа, па их тако није ни могао узети у обзир, а да околност да је, сагласно одредби члана 247. Закона о раду, закључен колективни уговор код послодавца, јавног комуналног предузећа коме је поверено обављање комуналне делатности управљања пијацама, те да је истим, између осталог, одређен минимум процеса рада на идентичан начин на који је то учињено оспореним одредбама Одлуке, на који представници синдиката нису имали примедбе, не ослобађа оснивача обавезе да као једини овлашћен за утврђивање минимума процеса рада, приликом доношења одлуке узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката, Уставни суд је утврдио да прибављање мишљења, примедба и предлога синдиката на одредбе Одлуке којима се утврђује минимум процеса рада представља елемент формалне законитости тих одредаба, а формална законитост је предуслов законитости одредаба општег акта и у материјалноправном смислу, због чега оспорене одредбе члана 16а Одлуке нису у сагласности са одредбом члана 10. став 3. Закона о штрајку, па тиме, према одредби члана 195. став 2. Устава, нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 16а Одлуке о уређивању и одржавању пијаца („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 28/2000, 4/10 и 13/14) нису у сагласности са Уставом и законом.

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 16а Одлуке наведене у изреци.

У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама оснивач Јавног комуналног предузећа „Тржница“ Нови Сад, Град Нови Сад, утврдио минимум процеса рада за запослене у том предузећу у случају штрајка, а да при томе није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката код послодавца, па их није могао ни узети у обзир, што је обавезан по члану 10. став 3. Закона о штрајку, којим је прописано да је при утврђивању минимума процеса рада оснивач обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. По оцени иницијатора, оспорена Одлука, у делу у којем утврђује минимум процеса рада, није у сагласности са законом јер је донета на начин и по поступку који није у сагласности са чланом 10. став 3. Закона о штрајку, а самим тим није у сагласности ни са одредбом члана 195. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Доносилац оспореног акта истиче да су паушални наводи иницијатора да оснивач у поступку утврђивања минимума процеса рада у случају штрајка није затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката код послодавца. У одговору се истиче да је Колективним уговором за Јавно комунално предузеће „Тржница“ Нови Сад који је закључен 2010. године, као и важећим Колективним уговором за Јавно комунално предузеће „Тржница“ Нови Сад који је закључен 2015. године, питање минимума процеса рада у случају прекида обављања послова на уређивању и одржавању пијаца услед штрајка уређено на идентичан начин као што је то учињено оспореним одредбама Одлуке, те да подносилац иницијативе у току преговора за закључење ових колективних уговора није имао примедбе, нити другачије предлоге.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорену Одлуку о уређивању и одржавању пијаца („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 28/2000, 4/10 и 13/14) донела је Скупштина Града Новог Сада, на основу члана 4. став 2. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), којим је било прописано да Скупштина општине може, као комуналне делатности, одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања, између осталих, и делатност одржавања пијаца и пружање услуга на

њима и члана 25. тачка 9. Статута Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 17/99, 1/2000, 24/2000 и 26/2000). Одлуком се уређују услови и начин обављања комуналне делатности уређивања и одржавања пијаца и пружања услуга на њима, као и услови и начин издавања земљишта на пијацама за одржавање вашара (члан 1), те да послове уређивања и одржавања пијаца, који су поверени на управљање јавном комуналном предузећу основаном за обављање те комуналне делатности и пружање услуге на њима обавља Предузеће (члан 2). Наведеном одлуком уређена је такође подела пијаца, услови и начин обављања промета роба, права и обавезе предузећа и корисника, као и накнада за коришћење пијачног простора. Оспореним одредбама члана 16а Одлуке прописано је: да је Предузеће дужно да у случају штрајка обезбеди минимум процеса рада и то одржавање санитарно-хигијенских услова на пијацама и јавним површинама ван пијачног простора у ширини тротоара, на начин утврђен чланом 16. тачка 6. ове одлуке (којим је уређено шта одржавање санитарно-хигијенских услова нарочито обухвата), услове за несметан рад надлежних инспекција и других надзорних и контролних органа (став 1. тач. 1. и 2) и да је за обезбеђивање минимума процеса рада из претходног става овог члана, Предузеће дужно да ангажује најмање 70% запослених од укупног броја запослених за редовно обављање тих послова (став 2).

Одлуком о усклађивању Одлуке о организовању Јавног комуналног предузећа „Тржница“ Нови Сад („Службени лист Града Новог Сада“, број 47/16) предвиђено је да ово јавно предузеће, чији је оснивач Град Нови Сад, обавља између осталог, управљање, комунално опремање, одржавање и организацију делатности пијаца (члан 6).

Законом о штрајку („Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – Одлука УС) прописано је: да у делатности од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк запослених може се остварити ако се испуне и посебни услови утврђени тим законом, да делатност од јавног интереса, у смислу тог закона, јесте делатност коју обавља послодавац, између осталог, у области комуналних делатности (члан 9. ст. 1. и 2); да запослени који обављају делатности из члана 9. тог закона могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана или рада другог предузећа, односно правног или физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услугу, да минимум процеса рада, у смислу става 1. тог члана, за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач, а за другог послодавца – директор, при чему се полази од природе делатности, степена угрожености живота и здравља људи и других околности значајних за остваривање потреба грађана, предузећа и других субјеката, да је при утврђивању минимума процеса рада у смислу става 2. тог члана оснивач, односно директор обавезан да узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката, те да се начин обезбеђивања минимума процеса рада, у смислу

ст. 1. и 2. тог члана, утврђује општим актом послодавца, у складу са колективним уговором (члан 10. ст. 1. до 4). Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) прописано је: да су комуналне делатности у смислу овог закона, делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем, те да је комунална делатност, између осталог, и управљање пијацама (члан 2. став. 1. и став 3. тачка 9)); да комуналне делатности из члана 2. став 3. овог закона, између осталог, обухватају управљање пијацама које је дефинисано као комунално опремање, одржавање и организација делатности на затвореним и отвореним просторима, који су намењени за обављање промета пољопривредно-прехранбених и других производа (члан 3. став 1. тачка 9)).

Чланом 101. Колективног уговора за Јавно комунално предузеће „Тржница“ Нови Сад, који је закључен 6. фебруара 2015. године, између Јавно комуналног предузећа „Тржница“ Нови Сад, Синдиката запослених у комунално-стамбеној делатности ЈКП „Тржница“ Нови Сад, Независног синдиката ЈКП „Тржница“ и Градског већа Града Новог Сада, минимум просеца рада и шта он нарочито обухвата уређени су на исти начин као и оспореним одредбама Одлуке, док је чланом 102. овог колективног уговора уређено да директор појединачним актом одређује запослене који су у обавези да раде током штрајка, те да је запослени дужан да обавља послове и извршава налоге утврђене овим појединачним актом.

Из одредаба Закона о комуналним делатностима произлази да је управљање пијацама комунална делатност, која је дефинисана као комунално опремање, одржавање и организација делатности на затвореним и отвореним просторима, који су намењени за обављање промета пољопривредно-прехранбених и других производа. Из одредаба Закона о штрајку произлази да запослени у делатности коју обавља послодавац у области комуналних услуга могу да остваре право на штрајк само ако се испуне и посебни услови утврђени законом, то јест ако се обезбеди минимум процеса рада који својим актом утврђује оснивач, када је у питању јавна служба и јавно предузеће, односно директор, када је у питању други послодавац, при чему су и један и други обавезни да узму у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката.

У конкретном случају, неспорно је да је доносилац оспорене Одлуке, као оснивач јавног комуналног предузећа коме је поверено обављање комуналне делатности управљања пијацама, имао право и обавезу да утврди минимум процеса рада у случају штрајка, сагласно одредби члана 10. став 2. Закона о штрајку. Међутим, из одговора доносиоца оспорене Одлуке и достављених докумената, Уставни суд је утврдио да доносилац није приликом утврђивања минимума процеса рада затражио мишљење, примедбе и предлоге синдиката Предузећа, па их тако није ни могао узети у обзир. Наиме, Уставни суд је нашао да околност да је, сагласно одредби члана 247. Закона о раду „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС),

закључен колективни уговор код послодавца, јавног комуналног предузећа коме је поверено обављање комуналне делатности управљања пијацама, те да је истим, између осталог, одређен минимум процеса рада на идентичан начин на који је то учињено оспореним одредбама и на који представници синдиката нису имали примедбе, не ослобађа оснивача обавезе да као једини овлашћен за утврђивање минимума процеса рада, приликом доношења одлуке узме у обзир мишљење, примедбе и предлоге синдиката. Закон о штрајку прави јасну разлику у погледу надлежности за утврђивање минимума процеса рада и начина остваривања тог минимума. Минимум процеса рада за јавна предузећа утврђује оснивач, по прибављању мишљења, примедба и приговора синдиката, док начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује општим актом послодавац, у складу са колективним уговором.

Имајући у виду све наведено, као и да прибављање мишљења, примедба и предлога синдиката на одредбе Одлуке којима се утврђује минимум процеса рада представља елемент формалне законитости тих одредаба, а формална законитост је предуслов законитости одредаба општег акта и у материјалноправном смислу, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 16а Одлуке нису у сагласности са одредбом члана 10. став 3. Закона о штрајку.

Будући да оспорене одредбе Одлуке нису у сагласности са законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава Републике Србије, статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе нису у сагласности ни са Уставом.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава уставност и законитост поступка утврђивања минимума процеса рада у случају штрајка и да о овом уставноправном питању Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ГУ-38/2008 од 25. септембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 104/08), као и да је у претходном поступку 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).

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 члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 16а Одлуке о уређивању и одржавању пијаца, наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-122/2016 од 19. јула 2017. године      („Службени гласник РС“, број 104/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука ГУ-38/2008 од 25. септембра 2008. године

Одлука ГУо-24/2016 од 19. јула 2017. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))



*Истовремено са Одлуком, Уставни суд је донео и Решење о одлагању објављивања ове одлуке, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.*

Уставни суд донео је

### РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке УО-122/2016 од 19. јула 2017. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за четири месеца од дана њеног доношења.

### Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 19. јула 2017. године, у предмету УО-122/2016, донео Одлуку којом је утврдио да одредбе члана 16а Одлуке о уређивању и одржавању пијаца („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 28/2000, 4/10 и 13/14) нису у сагласности са Уставом и законом.

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 прес-танка важења оспорених одредаба члана 16а Одлуке о уређивању и одржавању пијаца које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда УО-122/2016 од 19. јула 2017. године, Суд је оценио да има основа да се, истовремено са доношењем ове одлуке, њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ одложи за четири месеца, како би се доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да у том року питања која су била уређена одредбама члана 16а Одлуке уреди на начин који је сагласан Уставу и закону.

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 УО-122/2016 од 19. јула 2017. године

Одлука о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, бр. 15/14, 23/14, 23/14 – др. одлука, 38/14, 30/15 и 1/16)  
– члан 28. став 1. и члан 29. тач. 1. и 2.

*– Пројисивање „дојлајне карше“ и њекршајне казне за њовреду  
Одлуком одређеној начина коришћења њаркиралишћа*

Одлучујући о законитости оспорених одредаба члана 28. став 1. и члана 29. тач. 1. и 2. Одлуке о јавним паркиралиштима, Уставни суд је утврдио да је овим одредбама прописана прекршајна одговорност корисника комуналне услуге паркирања и новчана казна за повреду одређеног начина коришћења паркиралишта прописаног чл. 13. и 17. Одлуке, при чему је одредбама ове одлуке већ одређено плаћање дневне карте (некадашње „доплатне карте“), као посебне цене за коришћење комуналне услуге јавног паркирања на територији града Зајечара, коју је корисник дужан да плати у року од осам дана од дана када му је достављен налог, односно опомена за њено плаћање, и предвиђено покретање поступка принудне наплате посебне дневне карте уколико корисник не поступи ни по наведеној опомени у року од осам дана од дана пријема, те је оценио да ово, дозвољено поступање корисника паркирања, за које је предметном Одлуком прописана обавеза плаћања посебне дневне карте, не може да буде предвиђено као радња прекршаја и да је прописивањем могућности изрицања новчане казне за прекршај за случај плаћања ове дневне карте супротно одредбама члана 17. Одлуке, Скупштина града Зајечара утврдила кориснику услуге паркирања више (различитих) новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта, што је, према становишту Суда, уставноправно неприхватљиво и несасгласно са законом.

Испитујући испуњеност претпоставки за поступање по захтеву иницијатора за оцену уставности и законитости чл. 15. и 17. Одлуке, Уставни суд указује да како су наведени чланови Одлуке престали да важе ступањем на снагу Одлуке о измени оспорене Одлуке и да Уставни суд није нашао да поступак нормативне контроле треба покренути ради отклањања последица неуставности или незаконитости, утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену уставности и законитости ових одредаба Одлуке, па је одбацио иницијативу у овом делу.

Разматрајући захтев иницијатора за накнаду адвокатских трошкова за заступање пред Уставним судом, Суд је, имајући у виду одредбе члана 168. став 2. Устава Републике Србије и одговарајуће одредбе Закона о Уставном суду из којих произлази да свако лице може да поднесе Уставном суду иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег правног акта, што значи да није обавезно да се иницијатива поднесе преко пуномоћника, укључујући и пуномоћника адвоката, као и чињеницу да предмет контроле уставности и законитости општих правних аката (нормативне контроле) није непосредна заштита људских

и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, већ да је ова контрола апстрактна у смислу да је може тражити свако физичко или правно лице које сматра да је Устав, односно закон повређен, независно од тога да ли је и лично тиме претрпео повреду или му је ускраћено неко људско или мањинско право и слобода, услед чега и одлука коју Суд доноси у овом поступку делује *erga omnes*, закључио да нема услова за одређивање накнаде трошкова поступка коју је иницијатор тражио, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 28. став 1. и члана 29. тач. 1. и 2. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, бр. 15/14, 23/14, 23/14 – др. одлука, 38/14, 30/15 и 1/16) нису у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости чл. 15. и 17. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, бр. 15/14, 23/14, 23/14 – др. одлука и 38/14).

## 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 чл. 15. и 17. Одлуке наведене у тачки 2. изреке и за оцену законитости одредаба члана 28. став 1. и члана 29. тач. 1. и 2. Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Позивајући се на одредбе члана 21. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, одредбе Закона о комуналним делатностима, Закона о облигационим односима и Закона о извршењу и обезбеђењу, иницијатор је оспорио уставност и законитост чл. 15. и 17. Одлуке којима је прописана и ближе уређена обавеза корисника паркиралишта да плати доплатну паркинг карту за случај коришћења паркиралишта супротно одредбама Одлуке. Иницијатор је такође навео да је исто поступање корисника услуге паркирања супротно одредбама чл. 13. и 17. Одлуке прописано и као повреда Одлуком одређеног начина коришћења паркиралишта за коју се, поред доплатне карте, а на основу одредаба члана 28. и члана 29. тач. 1. и 2. Одлуке, кориснику услуге 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“. Подносилац иницијативе је предложио да Уставни суд до доношења коначне одлуке у овој уставно судској ствари обустави извршење свих појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених чл. 15. и 17. Одлуке, као и да обавезе град Зајечар, као доносиоца оспорене Одлуке, да иницијатору надокнади трошкове које је имао због ангажовања адвоката ради састављања поднете иницијативе.

Скупштина града Зајечара, као доносилац оспореног акта, је у одговору на наводе из иницијативе обавестила Уставни суд да су оспорени чл. 15. и 17. Одлуке престали да важе, с обзиром на то да су у потпуности измењени одредбама Одлуке о изменама Одлуке о јавним паркиралиштима коју је Скупштина града Зајечара донела 13. јануара 2016. године; да су „произвољни и неосновани“ наводи иницијатора да се „казна“ плаћа два пута, као „казна“ предвиђена Одлуком и као „казна“ у прекршајном поступку, имајући у виду да Одлуком није предвиђена казна већ посебна цена комуналне услуге паркирања која се, сагласно одредби члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима, плаћа у случају поступања корисника услуге паркирања супротно Одлуци; да је право јединице локалне самоуправе да пропише прекршајну одговорност за поступање супротно прописаном „несумњиво“, као и да Закон о комуналним делатностима такође садржи казнене одредбе. Из изложених разлога, Скупштина града Зајечара је предложила да Уставни суд одбаци поднету иницијативу, захтев иницијатора за обуставу извршења свих појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених чл. 15. и 17. Одлуке, као и захтев да се град Зајечар обавезе да иницијатору накнади трошкове поступка пред Судом.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао да се оспореном Одлуком о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, бр. 15/14, 23/14, 23/14 – др. одлука и 38/14), коју је Скупштина града Зајечара донела 25. марта 2014. године, утврђују услови и начин организовања послова у обављању комуналне делатности коришћења, уређења и одржавања јавних паркиралишта и јавних гаража, као и услови за обављање послова уклањања непрописно паркираних и напуштених возила са јавних површина на територији града Зајечара (члан 1). Одлуком је, између осталог, прописано: да комуналну делатност из члана 1. ове одлуке обавља предузеће које град оснује или предузеће, односно предузетник коме решењем или уговором повери њено обављање, у складу са законом и прописима Скупштине града Зајечара (у даљем тексту: Предузеће) (члан 6); да се јавна паркиралишта и јавне гараже користе за паркирање моторних возила правних, физичких лица и предузетника (у даљем тексту: корисник) и да се корисником јавних паркиралишта и јавних гаража, у смислу ове одлуке, сматра возач или власник возила, ако возач није идентификован (члан 7); да је корисник јавног паркиралишта дужан да – купи паркинг карту (паркинг карта, блок карта и др), на унутрашњој страни предњег ветробранског стакла видљиво истакне купљену паркинг карту, правилно означи време паркирања у паркинг карту, користи паркинг карту која одговара зони и категорији паркиралишта и возилу за које је издата паркинг карта, користи јавно паркиралиште у времену за које је плаћено паркирање, те поступи у складу са условима плаћања (члан 13. став 1. тач. 1. до 5. и тачка 7)

Оспореним чланом 15. Одлуке прописано је да је корисник који поступи супротно одредбама члана 13. став 1. тач. 1. до 5. и тачка 7. ове одлуке дужан

да плати доплатну паркинг карту (став 1), одређена је висина ове карте и уређено је издавање налога за њено плаћање (ст. 2. до 5). Оспореним чланом 17. Одлуке прописани су начин и рокови у којима је корисник паркирања у обавези да плати доплатну карту (ст. 1. до 3), одређени су трошкови опомене за плаћање доплатне карте и да налог са опоменом има снагу веродостојне исправе у поступку судског извршења (ст. 4. и 5) и прописано је да ће Предузеће, уколико корисник не поступи по достављеном налогу за плаћање доплатне карте или по опомени, поднети надлежном суду захтев за покретање поступка за њихову принудну наплату (став 6).

Према оспореним одредбама члана 28. став 1. Одлуке, новчаном казном у износу од 50.000 до 1.000.000 динара, казниће се за прекршај правно лице као корисник ако поступи супротно одредбама члана 13. ове одлуке (тачка 1), односно супротно одредбама члана 17. ове одлуке (тачка 2). Оспореним одредбама члана 29. Одлуке прописано је да ће се новчаном казном у износу од 5.000 до 25.000 динара, казнити за прекршај физичко лице, као корисник, ако поступи супротно одредбама члана 13. ове одлуке (тачка 1), односно супротно одредбама члана 17. ове одлуке (тачка 2).

Након подношења иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости чл. 15. и 17. Одлуке, Скупштина града Зајечара је, 13. јануара 2016. године, донела Одлуку о изменама Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, број 1/16) којом су у потпуности измењени наведени чланови Одлуке. С тим у вези, одредбама важећег члана 15. Одлуке је сада прописано: да се кориснику који поступи супротно одредбама члана 13. став 1. тач. 1. до 5. и тачка 7. ове одлуке, издаје налог за плаћање посебне дневне карте и исти користи паркинг место под условима који важе за паркирање у посебном дневном трајању (став 1), да посебна дневна карта важи од тренутка издавања до истог времена у првом следећем дану у коме се врши наплата паркирања (став 2), да налог за плаћање посебне дневне карте издаје контролор и уручује га кориснику, а када није у могућности да то учини, прибија налог на возила чиме се он сматра урученим (ст. 3. и 4), да се достављање налога на наведени начин сматра уредним и доцније оштећење или уништење налога нема утицаја на ваљаност достављања и не одлаже плаћање посебне дневне карте (став 5). Сагласно одредбама важећег члана 17. Одлуке, корисник је дужан да поступи по достављеном налогу из члана 15. ове одлуке и плати посебну дневну карту у року од осам дана од дана достављања налога (став 1), ако корисник не поступи по налогу, односно не изврши уплату посебне дневне карте у року из става 1. овог члана, Предузеће ће му доставити опомену (став 2), корисник је дужан да поступи по опомени у року од осам дана од дана њеног пријема (став 3), уколико корисник јавног паркиралишта не поступи у складу са ставом 3. овог члана, Предузеће ће покренути поступак принудне наплате потраживања (став 4).

### III

Одредбама члана 2. став 2. и став 3. тачка 7) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) управљање јавним

паркиралиштима је одређено као комунална делатност од општег интереса. 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 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

Испитујући испуњеност претпоставки за поступање по захтеву иницијатора за оцену уставности и законитости чл. 15. и 17. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, бр. 15/14, 23/14, 23/14 – др. одлука и 38/14), Уставни суд указује да како су наведени чланови Одлуке престали да важе ступањем на снагу Одлуке о измени Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, број 1/16) и да Уставни суд није нашао да поступак нормативне контроле треба покренути ради отклањања последица неуставности или незаконитости, Суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену уставности и законитости чл. 15. и 17. Одлуке па је, сагласно члану 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 иницијативу у овом делу и одлучио као у тачки 2. изреке.

Полазећи од наведених разлога за одбацивање иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости чл. 15. и 17. Одлуке, Суд је

захтев иницијатора за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу наведених чланова Одлуке оценио као беспредметан.

## V

Оцењујући основаност навода иницијатора о незаконитости одредаба члана 28. став 1. и члана 29. тач. 1. и 2. Одлуке, којима су прописани прекршаји и новчане казне за поступање супротно одредбама чл. 13. и 17. Одлуке, из разлога што се за исту повреду одредбама чл. 13. и 17. Одлуке одређеног начина коришћења паркиралишта, кориснику комуналне услуге јавног паркирања, поред доплатне карте, може изрећи и новчана казна за прекршај, Уставни суд је пошао од цитиране одредбе члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима којом је одређено 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. Како је одредбама важећег члана 15. Одлуке о јавним паркиралиштима плаћање дневне карте (некадашње „доплатне карте“), као посебне цене за коришћење комуналне услуге јавног паркирања на територији града Зајечара, одређено управо за случајеве када се ова комунална услуга користи на начин који је у супротности са начином коришћења прописаним одредбама члана 13. став 1. тач. 1. до 5. и члана 7. Одлуке, Уставни суд сматра да се поступање корисника паркирања супротно наведеним одредбама члана 13. Одлуке не може предвидети и као противправна радња за коју се може изрећи прекршајна казна. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама члана 28. став 1. тачка 1. и члана 29. тачка 1. Одлуке Скупштина града Зајечара за поступање корисника јавног паркиралишта супротно одредбама члана 13. Одлуке, за које је важећим чланом 15. Одлуке одредила обавезу плаћања посебне дневне карте, предвидела и новчану казну за прекршај, иако је овакав начин коришћења комуналне услуге јавног паркирања, уз плаћање посебне цене, односно „посебне дневне карте“, дозвољен, у смислу одредбе члана 25. став 3. Закона, те стога не може да буде одређен као радња прекршаја. Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 28. став 1. тачка 1. и члана 29. тачка 1. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист града Зајечара“, бр. 15/14, 23/14, 23/14 – др. одлука, 38/14, 30/15 и 1/16) нису у сагласности са Законом.

Уставни суд је констатовао да је оспореним одредбама члана 28. став 1. тачка 2. и члана 29. тачка 2. Одлуке прописана прекршајна одговорност корисника комуналне услуге паркирања и новчана казна за поступање супротно одредбама члана 17. Одлуке којима је одређено да је корисник дужан да плати посебну дневну карту у року од осам дана од дана када му је достављен налог за њено плаћање, односно у року од осам дана по пријему опомене за плаћање дневне карте, ако није поступио по достављеном налогу (ст. 1. до 3) и предвиђено је покретање поступка принудне наплате посебне дневне карте уколико корисник не поступи ни по наведеној опомени у року од осам дана од дана када ју је примио (став 4). Како из наведеног произлази

да је за исто поступање корисника паркирања супротно одредбама члана 13. Одлуке, оспореном Одлуком прописана обавеза плаћања посебне дневне карте, а оспореним одредбама члана 28. став 1. тачка 2. и члана 29. тачка 2. Одлуке предвиђена и могућност изрицања новчане казне за прекршај за случај плаћања ове дневне карте супротно одредбама члана 17. Одлуке, Уставни суд сматра да је оваквим прописивањем Скупштина града Зајечара 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 ни оспорене одредбе члана 28. став 1. тачка 2. и члана 29. тачка 2. Одлуке нису у сагласности са Законом. С обзиром на изнето, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

Будући да је оспореним одредбама члана 28. став 1. тачка 1. и члана 29. тачка 1. Одлуке регулисано питање о коме Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ИУо-273/2011 од 20. новембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 140/14) и Одлуци ИУо-546/2014 од 14. априла 2016. године („Службени гласник РС“, број 62/16), а да је у вези са оспореним одредбама члана 28. став 1. тачка 2. и члана 29. тачка 2. Одлуке правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, Суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

## VI

Разматрајући захтев иницијатора да Уставни суд обавезе град Зајечар, као доносиоца оспореног акта, да иницијатору накнади адвокатске трошкове за заступање пред Уставним судом, Суд констатује да је одредбама Устава утврђено да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, сагласности потврђених међународних уговора са Уставом и сагласности других општих аката са законом (члан 167. став 1. тач. 1. до 3) и да свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (члан 168. став 2). Одредбама Закона о Уставном суду прописано је: да учесници у поступку сами сnose своје трошкове, ако Уставни суд не одреди друкчије (члан 6. став 2); да је учесник у поступку пред Уставним судом, поред осталог, свако по чијој је иницијативи покренут поступак за оцену уставности или законитости (у даљем тексту: иницијатор) (члан 29. став 1. тачка 2)) и да у поступку пред Уставним судом могу учествовати лица која на основу специјалног пуномоћја овласте учесници у поступку (члан 30. став 2).

Из наведеног произлази да свако лице може да поднесе Уставном суду иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег правног акта, што значи да није обавезно да се иницијатива поднесе преко пуномоћника, укључујући и пуномоћника адвоката. Такође, одредбом члана 45. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) подносиоцу иницијативе је дата могућност да, уколико



је иницијатива неразумљива, непотпуна, не садржи податке неопходне за вођење поступка или има друге недостатке који онемогућавају поступање у предмету, ове недостатке накнадно отклони. Полазећи од наведеног, као и чињенице да предмет контроле уставности и законитости општинских аката (нормативне контроле) није непосредна заштита људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, већ да је ова контрола апстрактна у смислу да може да је тражи свако физичко или правно лице које сматра да је Устав, односно закон повређен, независно од тога да ли је он и лично тиме претрпео повреду или му је ускраћено неко људско или мањинско право и слобода, услед чега и одлука коју Суд доноси у овом поступку делује *erga omnes*, Уставни суд је закључио да нема услова за одређивање накнаде трошкова поступка коју је иницијатор тражио, у смислу одредбе члана 6. став 2. Закона о Уставном суду.

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, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредбе члана 28. став 1. и члана 29. тач. 1. и 2. Одлуке о јавним паркиралиштима, наведене у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-307/2015 од 9. новембра 2017. године      („Службени гласник РС“, број 112/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука ГУо-273/2011 од 20. новембра 2014. године

Одлука ГУо-546/2014 од 14. априла 2016. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Одлука о држању домаћих животиња на територији града  
Панчева („Службени лист града Панчева“, бр. 21/10 и 6/14)  
– део одредбе члана 4. став 1.**

*– Сајласносїй йройисаних услова за држање животиња са законом*

По оцени Уставног суда, законско је овлашћење јединице локалне самоуправе да, уређујући питање држања домаћих животиња које се у одређеном простору могу држати, и то под условима и на начин прописан релевантним законима, одреди врсту и број ових животиња које могу да се држе. Како из Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству, чије су одредбе заправо преузете чланом 3. оспорене Одлуке, произлази да су надлежности одговарајућих органа прописане само за поступак уписа, регистрације, обележавања и вакцинације животиња коме подлеже

свака животиња, а да су посебни услови прописани само за држање тзв. опасног пса, Уставни суд је оценио да оспорени део одредбе члана 4. став 1. Одлуке, којим се даје могућност држања већег броја паса и мачака од претходно прописаног, уколико њихов власник, односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености законских услова, правно није могућ. Ово из разлога што ниједан закон такве услове не прописује, па тако и не предвиђа надлежност било ког органа за доношење акта којим би се њихова испуњеност ценила. Стога је Уставни суд утврдио да је Скупштина града Панчева у оспореном делу одредбе члана 4. став 1. Одлуке изашла изван законског начина уређивања питања држања паса и мачака, због чега је у овом делу спорна одредба несагласна са законом, имајући у виду да је њоме предвиђена обавеза за власнике и држаоце паса и мачака коју је немогуће испунити.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 4. став 1, у делу који гласи: „Држање више од два пса или две мачке дозвољено је уколико власник односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености услова, у складу са законом.“ Одлуке о држању домаћих животиња на територији града Панчева („Службени лист града Панчева“, бр. 21/10 и 6/14), није у сагласности са законом.

### О б р а з л о ж е њ е

Поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о држању домаћих животиња на територији града Панчева („Службени лист града Панчева“, бр. 21/10 и 6/14), и то посебно њеног члана 4, Уставни суд је, на седници одржаној 24. новембра 2016. године, донео Решење IУо-257/2015 којим је, у тачки 1. изреке, покренуо поступак за утврђивање незаконитости одредбе члана 4. став 1, у делу који гласи: „Држање више од два пса или две мачке дозвољено је уколико власник односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености услова, у складу са законом.“ Одлуке наведене у изреци. Полазећи од релевантних законских одредаба, Уставни суд је поставио као спорно питање – да ли је оспореном одредбом члана 4. став 1. Одлуке да власник, односно држалац пса или мачке може да држи и више од два пса или две мачке у индивидуалним стамбеним зградама у стану или дворишту уколико прибави акт надлежног органа о испуњености законских услова, Скупштина града Панчева прописала додатни посебан услов за дозвољено држање паса и мачака у наведеном броју супротно закону, имајући у виду да Закон о добробити животиња и Закон о ветеринарству, осим пасоша за кућне љубимце, не предвиђају издавање и неког другог документа од стране државних органа о испуњености законских услова за држање пса или мачке.

Истим решењем Уставни суд је, у тачки 2. изреке, сагласно одредби 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 за покретање поступка за оцену уставности и законитости преосталог дела одредбе члана 4. став 1. и одредбе става 2. истог члана Одлуке јер је утврдио да је Скупштина града Панчева поступила у границама овлашћења из члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14), када је наведеним одредбама Одлуке ограничила број паса и мачака који се могу држати у стамбеним зградама на територији града Панчева. У свом досадашњем раду Уставни суд се већ бавио тумачењем члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи и установио постојање права скупштина градова да ограниче број животиња које се могу држати у власништву на територији конкретне јединице локалне самоуправе. Релевантне одлуке Уставног суда IУо-1448/2010 и IУо-275/2011 могу се погледати на веб-сајту Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs), страница „Судска пракса“. У погледу навода у поднетој иницијативи о повреди чл. 21. и 36. Устава – забрана дискриминације и права на једнаку заштиту права и на правно средство, а у контексту позива на јуриспруденцију Уставног суда, потребно је посебно нагласити значај поштовања принципа правне сигурности који се састоји у извесности да ће надлежни суд у битно истоврсним ситуацијама поступати на исти начин. С тим у вези, Европски суд за људска права је заузимао ставове и образлагао наведени принцип, истичући обавезу држава да тако организују свој правни систем како би се осигурала једнообразност у одлучивању (погледати пресуде Европског суда за људска права *Veian йройив* Румуније, од 6. децембра 2007. године, ст. 36–39, као и *Vrioni и друџи йройив* Албаније, од 24. марта 2009. године, став 58). Одлучивање Уставног суда у складу са својим претходно креираним ставовима управо је потврда да Одлуком оспореном у иницијативи није дошло до повреде људских права дефинисаних у чл. 21. и 36. Устава Републике Србије, како је и одлучено Решењем IУо-257/2015 од 24. новембра 2016. године донетим у овом уставносудском предмету.

На Решење Уставног суда о покретању поступка Скупштина града Панчева је доставила одговор Секретаријата за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове Градске управе града Панчева „као организационе јединице надлежне за израду нацрта оспорене Одлуке“. У одговору се истиче: да из оспореног дела одредбе члана 4. став 1. Одлуке произлази да се може држати и више од два пса или две мачке уколико се прибави акт надлежног органа да власник, односно држалац испуњава услове прописане Законом о добробити животиња; да су власници станова који држе животиње у стамбеним зградама дужни да пазе да те животиње не стварају нечистоћу и не нарушавају ред и тишину у згради, до чега може доћи уколико се држи већи број паса и мачака у стану и да је Законом о добробити животиња прописано да кућни љубимци морају да имају адекватан смештај „те да је сходно томе битан број паса, односно мачака који се држе у стану и да исти могу да се држе у већем броју уз акт надлежног

органа“; да су и држаоци паса и мачака у индивидуалним стамбеним објектима у обавези да им обезбеде одговарајући смештај у складу са Законом о добробити животиња, што они углавном не чине, те да се појављује велики број напуштених паса и мачака које је потребно адекватно збринути; да власници, односно држаоци паса и мачака остварују сва права у складу са законима који регулишу материју држања и заштите домаћих животиња, те да се чланом 4. став 1. Одлуке поштују како њихова права, тако и права осталих грађана који немају кућне љубимце.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о држању домаћих животиња на територији града Панчева („Службени лист града Панчева“, бр. 21/10 и 6/14) донела Скупштина града Панчева, 29. октобра 2010. године, на основу, *inter alia*, одредаба члана 20. тачка 26) и чл. 32. и 66. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 3. став 2. и чл. 54. и 66. Закона о добробити животиња („Службени гласник РС“, број 41/09). Одредбама члана 1. Одлуке прописано је: да се овом одлуком као комунална делатност одређује држање, хватање и поступање са домаћим животињама на територији града Панчева, као и ближи услови за држање, добробит и заштиту, хватање, збрињавање и нешкодљиво уклањање угинулих животиња на територији града Панчева (став 1), да се домаћим животињама у смислу ове одлуке сматрају животиње за друштво, крупна и ситна стока, живина, голубови и пчеле (став 2), да се животињама за друштво у смислу ове одлуке сматрају пси, мачке и украсне егзотичне птице (став 3) и да се одредбе ове одлуке које се не односе на број паса и мачака који се могу држати не примењују на правна и физичка лица која су регистрована за обављање услуга у узгоју и чувању ових животиња (став 4). Сагласно одредбама члана 2. Одлуке, држање животиње јесте смештај, чување, нега и брига о животињама (став 1), власник животиње јесте правно или физичко лице, односно предузетник, које има право чувања, држања, превоза, коришћења и продаје животиња и које је одговорно за живот, заштиту здравља и добробит животиња, у складу са законом (став 2), држалац животиња јесте правно или физичко лице, односно предузетник, које има право чувања, држања, превоза и коришћења животиња, као и право продаје животиња на основу писменог одобрења власника и које је одговорно за живот, заштиту здравља и добробит животиња (став 3), а кућни љубимац јесте свака животиња која се држи ради дружења (став 4).

Одредбама Поглавља II тачка 1. Одлуке (чл. 3. до 8) уређено је држање паса и мачака на територији града Панчева. С тим у вези, одредбама члана 3. Одлуке прописано је: да је власник, односно држалац пса и мачке дужан да се о животињама за друштво брине, да их негује, храни, обезбеди им потребне санитарно-хигијенске услове, редовну вакцинацију против беснила и лечење (став 1), да је власник, односно држалац пса дужан да изврши упис и регистрацију пса на начин прописан законом (став 2), да је власник, односно држалац пса дужан да пса старијег од четири месеца пријави надлежној ветеринарској служби ради регистрације (став 3), да је власник, односно држалац пса дужан да изврши обележавање

(микрочиповање) пса у складу са посебним прописима о обележавању паса и вођењу евиденције о обележеним псима (став 4) и да се пас који се држи као кућни љубимац, а који може представљати опасност за околину (у даљем тексту: опасан пас) може држати под условима прописаним у важећим законским прописима (став 5).

Одредбом члана 4. став 1. Одлуке прописано је да се у индивидуалним стамбеним зградама у стану или дворишту могу држати два пса и две мачке, а истом одредбом овог члана Одлуке је, у оспореном делу, прописано да је држање више од два пса или две мачке дозвољено уколико власник, односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености услова, у складу са законом.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња (члан 20. тачка 26)) и да се одредбе овог закона које се односе на општину, примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено (члан 23. став 4).

Законом о добробити животиња („Службени гласник РС“, број 41/09) уређује се добробит животиња, права, обавезе и одговорности правних и физичких лица, односно предузетника, за добробит животиња, поступање са животињама и заштита животиња од злостављања, заштита добробити животиња при лишавању живота, држању, узгоју, промету, превозу, клању и спровођењу огледа на животињама, као и друга питања од значаја за заштиту добробити животиња (члан 1). Добробит животиња, која се уређује овим законом, односи се на животиње које могу да осете бол, патњу, страх и стрес, и то нарочито на, поред осталог, кућне љубимце (члан 2. став 1. тачка 5)). Сагласно одредбама члана 5. Закона, добробит животиња јесте обезбеђивање услова у којима животиња може да остварује своје физиолошке и друге потребе својствене врсти, као што су исхрана и напајање, простор за смештај, физичка, психичка и термичка удобност, сигурност, испољавање основних облика понашања, социјални контакт са животињама исте врсте, одсуство непријатних искустава као што су бол, патња, страх, стрес, болест и повреде (тачка 4)); домаћа животиња јесте животиња коју је човек одомаћио и чији опстанак зависи од непосредне бриге човека (тачка 9)); држање животиње је смештај, чување, нега и брига о животињама, осим репродукције (тачка 11)); кућни љубимци су животиње чији опстанак зависи непосредно од човека и које се држе и репродукују у производне сврхе (тачка 14)), односно кућни љубимац је свака животиња која се држи ради дружења (тачка 26)). Према једном од правила опште заштите добробити животиња које је прописано одредбом члана 6. став 1. Закона, право да држе и узгајају животиње имају правно и физичко лице, односно предузетник, који испуњавају услове за држање и узгој животиња у складу са овим законом.

Одредбе Поглавља III тачка 9. Закона садрже правила у вези са посебном заштитом добробити кућних љубимаца. С тим у вези, поред осталог, прописано је: да је власник, односно држалац кућног љубимца дужан да обезбеди кућном љубимцу бригу, негу и смештај, у складу са врстом, расом, полом,

старошћу, као и физичким и биолошким специфичностима и потребама у понашању и здравственим стањем кућног љубимца и да се пси који се држе као кућни љубимци, а који могу представљати опасност за околину, морају држати на начин који прописује министар надлежан за послове ветеринарства (члан 53); да се кућни љубимци обележавају и евидентирају у складу са законом којим се уређује ветеринарство (члан 55. став 1); да се кућни љубимци не смеју држати, репродуковати и користити за: рад, односно вучу и ношење терета, осим раса паса које су прилагођене и обучене за ову намену, као и за исхрану, односно производњу хране, коже, крзна, као и у друге комерцијалне сврхе, а власник, односно држалац пса не сме држати пса стално везаног на ланцу или на други сличан начин везаног, осим ако је везан на продужену водилицу (члан 57).

Законом о ветеринарству („Службени гласник РС“, бр. 91/05, 30/10 и 93/12) уређује се заштита и унапређење здравља и добробити животиња, утврђују се заразне болести животиња и мере за спречавање појаве, откривање, спречавање ширења, сузбијања и искорењивања заразних болести животиња и болести које се са животиња могу пренети на људе, ветеринарско-санитарна контрола и услови за производњу и промет животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла, хране за животиње, као и услови за обављање ветеринарске делатности (члан 1). Законом је такође прописано да је обележавање и регистрација животиња поступак означавања животиња на трајан начин ради идентификације, регистрације и прикупљања свих података у јединствени информационални систем (члан 3. тачка 33)) и да су власници и држаоци животиња дужни да обележе и региструју животиње, у складу са овим законом (члан 6. тачка 7)). Одредбама члана 84. Закона прописано је обавезно обележавање и регистрација говеда, свиња, оваца, коза и копитара на територији Републике Србије, као и обавезна регистрација података о њиховом обележавању и кретању у Централну базу података о обележавању животиња (став 1) и да се систем обележавања и регистрације животиња састоји, поред осталог, од пасоша или другог идентификационог документа (став 2. тачка 3)). Сагласно одредбама члана 84. ст. 5. и 6. Закона, за прописивање обавезе обележавања и регистрације и других врста животиња и ближе прописивање начина обележавања и регистрације животиња из ст. 1. и 5. овог члана овлашћен је министар надлежан за послове ветеринарства који је, у том смислу, донео Правилник о начину обележавања и регистрације паса и мачака („Службени гласник РС“, број 23/12). Према одредбама члана 87. Закона, идентификациони документ је пасош који мора да прати, поред осталог, псе и мачке од рођења до смрти (став 1) и који издаје министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде (став 2).

У разматрању законитости оспореног дела одредбе члана 4. став 1. Одлуке, Уставни суд је пошао од овлашћења јединице локалне самоуправе из одредбе члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи којом је прописано да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња. Наведено овлашћење општине, односно града као јединице локалне

самоуправе, садржи, према схватању Уставног суда, и овлашћење да скупштина града својим актом ближе утврди услове за држање и заштиту домаћих животиња. С тим у вези, Уставни суд сматра да је цитираним одредбама Закона о добробити животиња, јасно стипулисана обавеза власника, односно држаоца животиње, да је обележи и евидентира у складу са одредбама Закона о ветеринарству. Извршено обележавање и регистрација паса и мачака се, у смислу одредаба члана 84. став 2. тачка 3) и члана 87. став 1. Закона о ветеринарству, документује пасошем за кућне љубимце који издаје министарство надлежно за послове пољопривреде и ветеринарства и који служи за идентификацију животиње. Поред овог документа, Закон о добробити животиња и Закон о ветеринарству не прописују издавање још неког акта од стране државног органа, нити пак неког додатног акта о испуњености услова за држање паса и мачака.

Разматрајући законитост оспореног дела одредбе члана 4. став 1. Одлуке Скупштине града Панчева, Уставни суд је пошао од тога да су одредбама члана 3. Одлуке поновљене обавезе власника, односно држалаца животиња, конкретно паса и мачака, које су, као опште обавезе, прописане одговарајућим законима. Обавеза власника, односно држалаца је да о животињама брине, да их негује и храни, да им обезбеди потребне хигијенско-санитарне услове, да их редовно вакцинише, да изврши упис и регистрацију пса на начин прописан законом, да пса старијег од четири месеца пријави надлежној ветеринарској служби ради регистрације, да изврши обележавање, односно микрочиповање пса, у складу са посебним прописима о обележавању паса и вођењу евиденције о обележеним псима. Чланом 3. Одлуке прописано је да се пас који се држи као кућни љубимац, а који представља опасност за околину (тзв. опасан пас), може држати под условима прописаним у важећим законским прописима. Дакле, законом предвиђене обавезе власника, односно држалаца животиња, као и услови за држање опасног пса не зависе од броја животиња које неко држи, већ се једнако односе на све власнике, односно држаоце животиња, и то у односу на сваку појединачну животињу. Посебан правни режим, додатне обавезе и услови који треба да буду испуњени, предвиђени су за власнике, односно држаоце азила за животиње и одгајивачнице.

Са друге стране, Уставни суд је имао у виду да је, сагласно члану 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи, једна од изворних надлежности јединица локалне самоуправе да уређује и организује вршење послова у вези са држањем домаћих и егзотичних животиња, при чему ову, као и све друге изворне надлежности, јединица локалне самоуправе врши у складу са Уставом и законом. Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да је у границама законских овлашћења јединице локалне самоуправе да, уређујући питање држања домаћих животиња које се у одређеном простору могу држати, и то под условима и на начин прописан релевантним законима, одреди врсту и број ових животиња које могу да се држе. Како из Закона о добробити животиња и Закона о ветеринарству, а чије су одредбе, заправо, преузете чланом 3. Одлуке, произлази да су надлежности одговарајућих органа прописане само за поступак уписа, регистрације, обележавања и вакцинације животиња коме подлеже свака животиња, а да су посебни услови прописани само за

држање тзв. опасног пса, и то сваког опасног пса, Уставни суд је оценио да оспорени део одредбе члана 4. став 1. Одлуке, којим се даје могућност држања већег броја паса и мачака од претходно прописаног, уколико њихов власник, односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености законских услова, суштински правно није могућ. Ово из разлога што ниједан закон такве услове не прописује, па тако и не предвиђа надлежност било ког органа за доношење акта којим би се њихова испуњеност ценила. Стога је Уставни суд утврдио да је Скупштина града Панчева у оспореном делу одредбе члана 4. став 1. Одлуке изашла изван законског начина уређивања питања држања паса и мачака, због чега је у овом делу спорна одредба несагласна са законом, имајући у виду да је њоме предвиђена обавеза за власнике и држаоце паса и мачака коју је немогуће испунити – *Impossibilium nulla obligatio est*. Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да одредба члана 4. став 1, у делу који гласи: „Држање више од два пса или две мачке дозвољено је уколико власник односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености услова, у складу са законом.“ Одлуке о држању домаћих животиња на територији града Панчева није у сагласности са законом.

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

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредба члана 4. став 1, у делу који гласи: „Држање више од два пса или две мачке дозвољено је уколико власник односно држалац прибави акт надлежног органа о испуњености услова, у складу са законом.“ Одлуке наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-257/2015 од 16. марта 2017. године („Службени гласник РС“, број 38/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука IУо-1448/2010 од 28. новембра 2012. године

Решење IУо-275/2011 од 27. децембра 2012. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Одлука о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана („Службени лист града Ниша“, број 108/08) – члан 10. ст. 1. и 2. и члан 14. став 1.**

*– Овлашћење скупштинине општинине да својим актом одреди број домаћих животиња чије је држање на територији општинине дозвољено*

С обзиром на то да ни одредбама важећег Закона о становању и одржавању зграда, исто као ни одредбама Закона о одржавању стамбених зграда



који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке, није предвиђено овлашћење за скупштину стамбене заједнице зграде, тј. за власнике станова као посебних делова зграде да дају сагласност за држање домаћих животиња у становима, Уставни суд је утврдио да је прописивањем наведене сагласности, на начин како је то учињено оспореном одредбом члана 10. став 1. Одлуке, Скупштина градске општине Медијана одредила услов за држање паса и мачака у становима вишестамбених зграда на својој територији који није у складу са законом. Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да одредба члана 10. став 1, у делу који гласи: „уз сагласност већине власника станова (50% + 1)“ Одлуке о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана, није у сагласности са законом.

Како се оспореним чланом 10. став 1. Одлуке регулише питање о коме већ има заузет став изражен у Одлуци ГУо-915/2012 од 29. јануара 2015. године, 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

1. Утврђује се да одредба члана 10. став 1, у делу који гласи: „уз сагласност већине власника станова (50% + 1)“ Одлуке о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана („Службени лист града Ниша“, број 108/08), није у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости преосталог дела одредбе члана 10. став 1, одредаба члана 10. став 2. и члана 14. став 1. Одлуке из тачке 1.

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 10. ст. 1. и 2. и члана 14. став 1. Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Иницијатор сматра: да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности са одредбама Закона о добробити животиња, с обзиром на то да овај закон не ограничава број паса и мачака које правно или физичко лице може да држи, нити ограничава „држање подмлатка кућних љубимаца до одређене старости“ и не преноси овлашћење на локалну самоуправу да уреди ова питања; да је одредбом члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи општина овлашћена да својим општим актом уреди услове и начин држања и заштите домаћих и егзотичних животиња, у складу с Уставом и законом, „а тај закон је Закон о добробити животиња који не одређује број животиња које могу да се држе, нити старост њиховог подмлатка, већ одређује услове за држање животиња имајући у виду њихову добробит“; да је одредбом члана 10. став 1. Одлуке прописана сагласност већине власника

станова као услов за држање паса и мачака у становима, али како услови за држање животиња морају да буду прописани у складу са законом и како Закон о добробити животиња и Закон о одржавању стамбених зграда, којим су одређени послови у надлежности скупштине зграде, „не прописују таквак услов“, наведена одредба члана 10. став 1. Одлуке није у сагласности са законом. Позивајући се на Одлуку Уставног суда УО-915/2012, иницијатор је предложио да Суд утврди незаконитост оспорених одредаба Одлуке, да обустави примену оспорене Одлуке и наложи обуставу свих поступака који се воде против власника и држалаца животиња до окончања поступка по поднетој иницијативи.

У одговору на наводе из иницијативе који је доставио секретар Скупштине градске општине Медијана се, поред осталог, истиче: да је оспорена Одлука на снази, да није мењана, ни допуњавана; да је ограничење броја кућних љубимаца у становима уведено ради „заштите људи, нарочито деце, од превеликог броја кућних љубимаца које би неодговорни појединци могли да држе у становима“, али и у интересу кућних љубимаца „јер је било случајева да се у истом стану држи неколико десетина мачака“; да како кућни љубимци „користе заједничку имовину у зградама (лифтове, ходнике, улазе) као и енергију и воду коју сви у згради плаћају, логично је да се захтева сагласност већине станара за држање кућних љубимаца“; да је нељудски да појединац, позивајући се на добробит животиња, „терорише остале станаре зграде тиме што у истој држи чопор паса, а друга је ствар ако се са тим сложи већина станара“. С обзиром на изложено, доносилац оспореног акта сматра да нема елемената за покретање поступка за оцену законитости Одлуке.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана („Службени лист града Ниша“, број 108/08) донела 27. новембра 2008. године Скупштина градске општине Медијана, позивајући се на одредбу члана 85. став 1. тачка 15. Статута града Ниша („Службени лист града Ниша“, број 88/08). Одлуком се прописују услови за држање домаћих животиња на подручју градске општине Медијана (члан 1), а домаћим животињама се, у смислу ове одлуке, сматрају, поред осталог, пси и мачке (члан 2. став 1). Оспореном Одлуком је такође прописано: да се на подручју градске општине Медијана могу у складу са одредбама ове одлуке држати, поред осталог, пси и мачке у становима и двориштима породичних стамбених зграда (члан 4. алинеја 1); да се одредбе ове одлуке о броју и врсти животиња које се могу држати не односе на правна и физичка лица којима је предмет пословања производња и држање животиња у складу са посебним прописима (члан 6); да се одредбе ове одлуке о броју и раси паса који се не могу држати, не односе на правна и физичка лица која у вршењу своје редовне делатности користе псе у циљу физичког обезбеђења службених просторија и објекта (службени пси) (члан 7).

Одредбама Поглавља III оспорене Одлуке (чл. 9. до 19) уређено је држање паса и мачака на територији градске општине Медијана и прописано је, поред осталог, да се пси и мачке могу држати под условима и на начин да се не

узнемиравају трећа лица и обезбеди сигурност и хигијена и да је држалац пса или мачке дужан да се о овим животињама брине, да их негује, храни и да им обезбеди неопходне санитарно-хигијенске услове и лечење (члан 9)

Оспореним одредбама члана 10. Одлуке прописано је: да се у стану могу држати два пса или две мачке или један пас и једна мачка уз сагласност већине власника станова (50% + 1) (став 1) и да се у стану може држати подмладак ових животиња најдуже до навршена четири месеца старости (став 2). Према оспореној одредби члана 14. став 1. Одлуке, у дворишту породичне стамбене зграде могу се држати највише два пса, а подмладак најдуже до навршена четири месеца старости.

Сагласно одредби члана 34. оспорене Одлуке, надзор над применом и спровођењем ове одлуке врше комунални инспектори градске општине Медијана. Одредбама члана 35. оспорене Одлуке прописано је да је у вршењу инспекцијског надзора на подручју где је дозвољено чување домаћих животиња, комунални инспектор дужан да нареди уклањање недостатака и испуњење прописаних услова за држање домаћих животиња у року од 15 дана и да нареди уклањање животиња ако се држе супротно условима прописаним овом одлуком (став 1. алинеја 1. и 2) и да уколико власник или држалац животиња не поступи по решењу инспектора из претходног става овог члана, животиње ће бити уклоњене о трошку власника или држаоца од стране трећег лица (став 2).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16) прописано је: да се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду (члан 3. став 1); да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња (члан 20. тачка 26)); 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 се статутом града може предвидети да се на територији града образују две или више градских општина и да се истим актом уређују послови из надлежности града које врше градске општине (члан 25).

Статутом града Ниша („Службени лист града Ниша“, број 108/08) прописано је: да је град Ниш јединица локалне самоуправе у којој грађани остварују право на локалну самоуправу, у складу са Уставом, законом и овим статутом (члан 1); да се на територији града Ниша оснивају градске општине и да се Статутом града уређују послови из надлежности Града које врше градске општине (члан 11); да Град обавља послове изворне надлежности одређене Законом и послове из оквира права и дужности Републике, који се законом повере Граду (члан 18); да у пословима изворне надлежности, Град самостално доноси прописе у складу са правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и Статутом (члан 19); да одређене послове Града обављају градске општине и да се послови које у име Града обављају градске општине одређују Статутом града (члан 22. ст. 1. и 2); да је градска општина подручје града Ниша у којој се врше послови

Града утврђени овим статутом (члан 83. став 1); да је Медијана градска општина у граду Нишу (члан 84. став 1); да је један од послова Града које обављају градске општине и уређивање и организовање вршења послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња (члан 85. тачка 15)); да скупштина градске општине, поред осталог, доноси прописе и друге опште акте из своје надлежности (члан 88. тачка 7)).

Законом о добробити животиња („Службени гласник РС“, број 41/09) прописано је: да се овим законом уређује добробит животиња, права, обавезе и одговорности правних и физичких лица, односно предузетника, за добробит животиња, поступање са животињама и заштита животиња од злостављања, заштита добробити животиња при лишавању живота, држању, узгоју, промету, превозу, клању и спровођењу огледа на животињама, као и друга питања од значаја за заштиту добробити животиња (члан 1); да право да држи и узгаја животиње имају правно и физичко лице, односно предузетник, који испуњавају услове за држање и узгој животиња у складу са овим законом (члан 6. став 1); да је власник, односно држалац кућног љубимца дужан да обезбеди кућном љубимцу бригу, негу и смештај, у складу са врстом, расом, полом, старошћу, као и физичким и биолошким специфичностима и потребама у понашању и здравственом стању кућног љубимца (члан 53. став 1) и да је власник, односно држалац кућних љубимаца, дужан да правилним држањем и другим мерама и средствима спречи да кућни љубимци угрозе људе и околину (члан 55. став 2).

Разматрајући наводе иницијатора којима се доводи у питање овлашћење градске општине Медијана да оспореним одредбама Одлуке ограничи број паса и мачака који се држе у становима и двориштима породичних стамбених зграда, као и да ограничи временски период у коме је дозвољено држање њиховог подмлатка на територији ове градске општине, Уставни суд је пошао од овлашћења јединице локалне самоуправе из одредбе члана 20. тачка 26) Закона о локалној самоуправи, којом је прописано да општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња. Наведено овлашћење општине, односно града као јединице локалне самоуправе, садржи, према схватању Уставног суда, и овлашћење да скупштина града својим актом ближе утврди услове за држање и заштиту домаћих животиња и да у оквиру тога одреди врсту и број домаћих животиња, као и старост њиховог подмлатка, чије је држање на територији града дозвољено.

Полазећи од изложеног и заузетог става Уставног суда исказаног у Решењу IУо-275/2011 од 27. децембра 2012. године и Решењу IУо-257/2015 од 24. новембра 2016. године, Суд је утврдио да је Скупштина градске општине Медијана поступила у границама овлашћења из члана 85. тачка 15)) Статута града Ниша када је оспореним одредбама Одлуке одредила број паса и мачака који се могу држати у становима и двориштима породичних стамбених зграда на њеној територији, односно када је ближе прописала услове држања подмлатка ових животиња. С обзиром на изнето, Уставни суд је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња

да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 10. став 1. Одлуке, у делу којим је одређен број паса и мачака чије је држање дозвољено у становима, као и да није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредбе става 2. истог члана Одлуке и одредбе члана 14. став 1. Одлуке, па је, сагласно одредби 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), иницијативу у овом делу одбацио и решио као у тачки 2. изреке.

Оцењујући основаност навода иницијатора о несагласности одредбом члана 10. став 1. Одлуке прописане сагласности већине власника станова за држање највишег Одлуком одређеног броја паса и мачака у становима (два пса или две мачке, односно један пас и једна мачка) са одредбама Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01-УСРС, 101/05 – др. закон, 27/11-УС и 88/11), Уставни суд подсећа да је у Одлуци УО-915/2012 од 29. јануара 2015. године („Службени гласник РС“, број 36/15) утврдио да одредбама члана 14. став 1. Закона, којима су одређени послови које обавља скупштина зграде (коју чине сви власници станова и других посебних делова зграде) у управљању стамбеном зградом, није одређено да скупштина зграде даје сагласност за држање домаћих животиња у становима. Сагласно изнетом, Уставни суд је у својој Одлуци УО-915/2012 утврдио да је прописивањем сагласности скупштине станара зграде, односно већине власника станова за држање домаћих животиња у становима, оспореним општим актом јединице локалне самоуправе одређен услов за држање наведених животиња који није у складу са Законом о одржавању стамбених зграда. У поменутој одлуци се такође констатује да сагласност скупштине зграде, односно већине власника станова није ни Законом о добробити животиња, као прописом којим се уређују питања која су од значаја за добробит животиња и њихову заштиту, предвиђена као услов за држање одређених домаћих животиња у становима.

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да је након подношења иницијативе у овој уставноправној ствари Закон о одржавању стамбених зграда престао да важи ступањем на снагу Закона о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, број 104/16), односно 31. децембра 2016. године.

Имајући у виду да, сагласно одредбама члана 167. Устава Републике Србије, оцену законитости оспорених материјално-правних одредаба општег акта Уставни суд врши у односу на закон који је на снази, Суд указује на одредбе Закона о становању и одржавању зграда којима је прописано: да је посебан део зграде посебна функционална целина у згради која може да представља стан, пословни простор, гаражу, гаражно место или гаражни бокс, а да су управљање зградом, у смислу овог закона, сви организациони послови и активности које континуирано обавља изабрано или постављено лице (управник или професионални управник), односно орган управљања, у сврху руковођења зградом, а што подразумева одговорно предузимање мера ради организовања одржавања зграде, одлучивања о коришћењу финансијских средстава и обезбеђивања коришћења зграде, односно њених

делова у складу са њеном наменом, као и друга питања од значаја за управљање зградом (члан 3. тач. 8) и 22)); да послове управљања зградом врши, поред осталог, стамбена заједница преко својих органа или професионални управник коме су поверени послови управљања, у стамбеној згради која има заједничке делове зграде и најмање два посебна дела чију су власници различита лица (члан 15. став 1. тачка 3)); да стамбену заједницу чине сви власници посебних делова стамбене, односно стамбено-пословне зграде (члан 16. став 1); да су обавезни органи стамбене заједнице скупштина и управник (члан 40. став 1); да су чланови скупштине стамбене заједнице сви власници посебних делова (члан 41. став 1). Одредбама члана 42. став 1. Закона уређена је надлежност скупштине стамбене заједнице тако што је прописано да ова скупштина: бира и разрешава управника; доноси одлуку о поверавању послова управљања зградом, односно избору професионалног управника; доноси правила власника у складу са чланом 17. став 2. овог закона (правила о међусобним односима власника посебних делова у стамбеној заједници); доноси одлуку о узимању кредита; одређује висину месечног износа који плаћају власници посебних делова за потребе извршења послова из надлежности стамбене заједнице, и то на име трошкова одржавања, трошкова за рад органа стамбене заједнице и других трошкова; доноси програм одржавања заједничких делова зграде; доноси одлуку о организовању послова одржавања зграде, односно о поверавању послова одржавања заједничких делова зграде; доноси одлуку о предузимању радова на заједничким деловима зграде; доноси одлуку о одржавању земљишта за редовну употребу зграде; доноси одлуку о физичко-техничком обезбеђењу зграде и ствари на земљишту које служи за редовну употребу зграде; доноси одлуку о коришћењу заједничких делова зграде издавањем њихових делова трећим лицима или власницима посебних делова; доноси одлуку о располагању заједничким деловима зграде; доноси одлуку о начину коришћења земљишта које служи за редовну употребу зграде; доноси одлуку о унапређењу заједничких делова зграде; доноси одлуку о осигурању из члана 48. овог закона; доноси одлуку о постављању, односно уградњи ствари на заједничким деловима зграде и земљишту које служи за редовну употребу зграде и висини накнаде коју плаћају власници тих ствари; усваја извештај о раду управника, односно професионалног управника, који посебно садржи приказ реализованих активности у односу на планиране, као и искоришћењу средстава за реализацију сваке од активности; доноси одлуку о висини накнаде за инвестиционо одржавање заједничких делова зграде и земљишта које служи за редовну употребу зграде и одлучује и о другим питањима од значаја за стамбену заједницу (тач. 1) до 19)).

С обзиром на то да ни одредбама важећег Закона о становању и одржавању зграда, исто као ни одредбама Закона о одржавању стамбених зграда који је био на снази у време доношења оспорене Одлуке, није предвиђено овлашћење за скупштину стамбене заједнице зграде, тј. за власнике станова као посебних делова зграде да дају сагласност за држање домаћих животиња у становима, Уставни суд је утврдио да је прописивањем наведене саглас-

ности, на начин како је то учињено оспореном одредбом члана 10. став 1. Одлуке, Скупштина градске општине Медијана одредила услов за држање паса и мачака у станovima вишестамбених зграда на својој територији који није у складу са законом. Сагласно изнетом, Уставни суд је оценио да одредба члана 10. став 1, у делу који гласи: „уз сагласност већине власника станова (50% + 1)“ Одлуке о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана, није у сагласности са законом, те је одлучио као у тачки 1. изреке.

Како се оспореним чланом 10. став 1. Одлуке регулише питање о коме Суд већ има заузет став изражен у Одлуци IУо-915/2012 од 29. јануара 2015. године, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке, без доношења решења о покретању поступка, а сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд указује да није надлежан да „обустави примену“ оспорене Одлуке и „наложи обуставу свих поступака који се применом Одлуке воде против власника и држалаца животиња“, како је то затражено иницијативом, већ да, сагласно одредби члана 168. став 4. Устава, само може обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба Одлуке, до доношења своје коначне одлуке.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) 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 10. став 1, у делу који гласи: „уз сагласност већине власника станова (50% + 1)“ Одлуке наведене у тачки 1. изреке, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-87/2016 од 23. марта 2017. године (,Службени гласник РС“, број 46/17)

Ранија уставносудска пракса:

решења IУо-275/2011 од 27. децембра 2012. године и IУо-257/2015 од 24. новембра 2016. године и Одлука IУо-915/2012 од 29. јануара 2015. године  
(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Одлука о снабдевању топлотном енергијом**  
**(„Службени лист општине Прибој“, бр. 7/93, 4/94 и 4/99)**  
**– члан 17а ст. 2. до 5.**

*– Овлашћење за пројисивање и законитости пројисаних услова  
за искључење са система грејања*

Сагласно наведеним законским овлашћењима, према којима је јединица локалне самоуправе овлашћена да, у складу са законом, уређује и обезбеђује

обављање и развој комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом на својој територији, а надлежни орган јединице локалне самоуправе овлашћен да својим актом пропише начин обављања комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца ове комуналне делатности и њених корисника, укључујући и услове за подношење и решавање захтева крајњих купаца топлотне енергије за обуставу испоруке ове енергије, Скупштина општине Прибој је донела оспорену Одлуку којом је утврдила опште услове за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом за загревање просторија на својој територији и у оквиру тога уредила, поред осталог, прикључење нових објеката, односно кућних топлотних постројења у овим објектима на систем грејања, али предвидела и могућност искључења са система грејања по захтеву корисника услуге грејања под условима утврђеним оспореним одредбама члана 17а Одлуке.

У вези са наводима иницијатора о незаконитости услова за искључење корисника са система грејања на територији општине Прибој који су прописани оспореним одредбама члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке, Уставни суд сматра да је неспорно овлашћење енергетског субјекта да цени да ли је технички изводљиво искључење корисника са система грејања на начин да се тиме не утиче на квалитет грејања у просторијама других купаца и да прописивањем оспорених услова за искључење корисника са система даљинског грејања Скупштина општине Прибој није изашла изван Закона о комуналним делатностима и Законом о енергетици утврђених граница свог овлашћења да уређује права и обавезе вршилаца комуналних делатности и корисника комуналних услуга, односно крајњих купаца топлотне енергије, као и услове за подношење и решавање захтева ових купаца за обуставу испоруке топлотне енергије.

Суд је оценио да су неосновани наводи иницијатора да се прописивањем оспорених услова из члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке привредни субјекти, корисници услуге грејања, који послују на територији општине Прибој доводе у неповољнији положај у односу на остале учеснике на тржишту, јер Уставом зајемчен једнак правни положај на тржишту не подразумева једнакост грађана у апсолутном смислу те речи, већ једнакост грађана који се налазе у идентичним правним ситуацијама, а оспорене одредбе Одлуке се под једнаким условима, равноправно односе на све кориснике грејања који не желе да користе ову комуналну услугу.

С обзиром да је нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба Одлуке, Уставни суд је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду, иницијативу одбацио.



Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени лист општине Прибој“, бр. 7/93, 4/94 и 4/99).

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу оспорених одредаба члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке из тачке 1.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости члана 17а Одлуке наведене у тачки 1. изреке. Иницијатор наводи да је чланом 17а Одлуке предвиђен низ предуслова које корисник услуге грејања мора да испуни како би испоручилац грејања уважио његов захтев за отказ уговора, као што су обавеза израде и достављања пројекта радова који укључују термичку изолацију зидова и цеви простора које жели да искључи из система централног грејања и обавеза плаћања новчаних дуговања по основу коришћења услуге грејања до дана подношења захтева за отказ уговора. Имајући у виду да је, сагласно одредбама чл. 4. и 13. Закона о комуналним делатностима, јединица локалне самоуправе овлашћена да прописује права и обавезе вршилаца комуналних делатности и корисника комуналних услуга, али у складу са законом, иницијатор сматра да је прописивање додатних предуслова за отказ уговора о грејању на територији општине Прибој у супротности са императивним одредбама члана 358. Закона о облигационим односима према којима сваки дуговински однос може престати отказом, без икаквих додатних условљавања као што су она прописана чланом 17а ст. 2. до 5. Одлуке. У иницијативи се такође истиче: да ни Закон о комуналним делатностима не даје овлашћење јединици локалне самоуправе да прописује услове за отказ правног односа, него да само ближе уреди права и обавезе учесника правног односа у вези са пружањем комуналних услуга; да се одредбама члана 17а Одлуке, супротно чл. 10. и 11. Закона о облигационим односима, ограничава слободна воља уговорне стране да откаже облигациони однос; да су одредбе члана 17а Одлуке нејасне и непрецизне јер не прописују ближе елементе пројекта радова који треба да буде израђен, квалификацију лица која врше израду пројекта, врсту и начин изолације, обим и ближи опис радова који се изводе ради спречавања „ремећења топлотног биланса“; да се одредбама члана 17а Одлуке нарушавају принципи равноправности учесника на тржишту и слободе предузетништва утврђени одредбама члана 82. став 1, члана 83. и члана 84. став 1. Устава Републике Србије јер се привредни субјекти који

послују на територији општине Прибој стављају у неповољнији положај у односу на остале учеснике на тржишту. Иницијатор је предложио да Уставни суд, до доношења коначне одлуке по поднетој иницијативи, обустави извршење свих појединачних аката и радњи које су предузете на основу оспорених одредаба Одлуке, као и да, у смислу члана 62. Закона о Уставном суду, одреди начин отклањања последица које су настале применом члана 17а Одлуке, конкретно „исплатом накнаде штете корисницима услуга који су захтевали отказ правног односа у вези са пружањем комуналне услуге испоруке топлотне енергије према одредбама Закона о облигационим односима“, односно „омогућавањем отказа комуналне услуге испоруке топлотне енергије свим заинтересованим корисницима“.

Скупштина општине Прибој је у одговору на наводе из иницијативе истакла: да је одредбама Закона о локалној самоуправи, Закона о комуналним делатностима и Закона о енергетици општина овлашћена да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и права и обавезе даваоца и корисника комуналне услуге снабдевања топлотном енергијом, те да је утврђивањем чланом 17а Одлуке оспорених обавеза за оне кориснике услуге грејања који желе да се искључе са система „централног грејања“, општина Прибој уредила односе даваоца и корисника услуге у оквиру законном утврђеног овлашћења; да је снабдевање топлотном енергијом комунална делатност од општег интереса, те да је јавно предузеће у обавези да, и након искључења одређеног корисника услуге, осталим корисницима обезбеди уредно и континуирано снабдевање топлотном енергијом због чега је оспореним одредбама Одлуке и прописана обавеза корисника услуге грејања који жели да се искључи из система грејања да изврши термичку изолацију својих просторија; да је уређујући, сагласно законском овлашћењу, права и обавезе даваоца и корисника комуналних услуга, јединица локалне самоуправе одредила границе њихове слободе уговарања, те да су стога неосновани наводи иницијатора да је оспореним одредбама члана 17а Одлуке повређено начело слободе уговарања из члана 10. Закона о облигационим односима; да се оспорене одредбе члана 17а Одлуке не могу довести у везу са садржином одредаба члана 358. Закона о облигационим односима јер се чланом 17а Одлуке не доводи у питање право корисника комуналне услуге да „откаже централно грејање“; да је даљински систем грејања у техничко-технолошком смислу сложен систем у коме не пружање услуге једном кориснику може да утиче на пружање услуге осталим корисницима на начин да долази до потхлађивања њихових просторија; да су неосновани наводи о несагласности оспорених одредаба Одлуке са чланом 84. Устава из разлога што је општина овлашћена да уређује облигационе односе у пружању комуналне услуге грејања, те да акт општине којим се уређују наведена питања има значење прописа који обавезује уговорне стране; да је оспорена Одлука на снази.

Полазећи од навода и разлога оспоравања Одлуке о снабдевању топлотном енергијом који су изнети у иницијативи Уставни суд је утврдио да иницијатор доводи у питање уставност и законитост одредаба члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке.

С тим у вези, Уставни суд констатује да је оспорену Одлуку о снабдевању топлотном енергијом („Службени лист општине Прибој“, бр. 7/93, 4/94 и 4/99) донела, 9. јула 1993. године, Скупштина општине Прибој, позивајући се на одредбе Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 44/89), односно Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 1/97). Одлуком се утврђују општи услови за обављање делатности производње и дистрибуције топлоте, односно снабдевања топлотном енергијом за загревање просторија (члан 1). Одлуком је прописано: да се производњом и испоруком топлоте сматра производња и испорука топлоте из даљинског централизованог извора, односно из појединачних извора, грејање станова и пословних просторија топоводном мрежом до подстанице потрошача, обухватајући и подстаницу (члан 2. став 1); да се производња и испорука топлоте врши из даљинског централизованог извора (систем даљинског грејања) или из појединачних извора (систем локалног грејања), да систем даљинског грејања сачињавају постројења даљинског грејања и са њим повезана кућна топлотна постројења преко којих се врши предаја топлотне енергије за загревање постројења (члан 4. ст. 1. и 2. и став 4. тачка 5); да производњу и испоруку топлоте из система даљинског грејања и из система локалног грејања које изграђују у оквиру програма топлификације или су им поверене на управљање као и из раније изграђених постројења локалног грејања која им се повере на експлоатацију и одржавање, врши предузеће коме је поверена производња и дистрибуција топлотне енергије (у даљем тексту: испоручилац топлоте) (члан 7. став 1); да делатност снабдевања топлотном енергијом за загревање просторија, у складу са овом Одлуком, мора да се обавља тако да се, поред осталог, обезбеди нарочито: -трајност, односно континуираност обављања делатности, -квалитет производње и испоруке топлотне енергије, а нарочито здравствена и хигијенска исправност према прописаним стандардима и нормативима, заштита животне средине, тачност у погледу рокова испоруке, сигурност корисника у добијању услуга, поузданост у пружању услуга, – стално унапређивање делатности у погледу квалитета, ефикасности и других услова њеног вршења, -остваривање права и обавеза корисника као и права и обавеза испоручиоца топлоте (члан 8. ал. 1, 2, 3. и 6). Корисник топлотне енергије, сагласно члану 9. Одлуке, је носилац станарског права, купац стана, сопственик зграде или стана као посебног дела зграде коју сам користи или издаје у закуп, као и сви други корисници станова, гаража, атељеа и других просторија које се греју и инвеститор односно носилац права располагања или права коришћења неусељених станова, носилац права коришћења пословне просторије који у тој просторији обавља своју пословну делатност, сопственик пословне просторије који ту просторију користи сам или издаје у закуп, лице које пословну просторију у друштвеној својини користи у својству закупца као инвеститор објекта у изградњи. За испоручену топлотну енергију испоручилац топлоте има право на накнаду сагласно утврђеној цени топлотне енергије, по јединици мере (члан 32).

Одредбом члана 17а став 1. Одлуке, који је систематизован у Поглављу II Одлуке којим је регулисано прикључење кућних топлотних постројења на систем грејања, прописано је да у случају да корисник услуга грејања не жели да користи ову врсту комуналних услуга може испоручиоцу топлоте доставити писмени захтев за искључење из система централног грејања. Оспореним одредбама члана 17а Одлуке одређено је: да је уз захтев корисник услуге дужан доставити пројекат радова које треба извршити, а истим предвидети и термичку изолацију зидова у циљу избегавања ремећења топлотног биланса, односно потхлађивања суседних просторија (став 2), да подносилац захтева може, по свом избору, послове пројектовања и извођења радова поверити испоручиоцу топлоте уз одговарајућу накнаду или другом извођачу уз обавезан стручни надзор испоручиоца топлоте (став 3), да је у случају израде пројекта од стране другог лица подносилац захтева дужан доставити исти на сагласност испоручиоцу топлоте (став 4), да је подносилац захтева дужан измирити све новчане обавезе по основу коришћења услуге грејања до дана подношења захтева (став 5). Према одредби става 6. наведеног члана Одлуке, неће се поступити по поднетом захтеву уколико је исти поднет у „невреме“, односно у току трајања грејне сезоне, већ се исти мора поднети након истека грејне сезоне.

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је иницијативом тражена оцена уставности члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке, утврђено је: да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине (члан 82. став 1); да је предузетништво слободно, а да се може ограничити законом ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије (члан 83); да сви имају једнак правни положај на тржишту (члан 84. став 1). Уставом је такође утврђено да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима и о сагласности других општих аката са законом (члан 167. став 1. тач. 1. и 3).

Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) који је на снази, производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом одређено је као комунална делатност од општег интереса, тј. делатност од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима доступности и континуитета, као и надзор над њеним вршењем (члан 2. ст. 1. и 2. и став 3. тачка 3)). Одредбом члана 3. тачка 3) Закона прописано је да је производња и дистрибуција топлотне енергије – централизована производња и дистрибуција у више објеката водене паре, топле или вреле воде за потребе грејања. Сагласно одредбама члана 4. Закона, 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 уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој (став 1), 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 обезбеђујући, поред осталог, нарочито одговарајући обухват, обим и квалитет комуналних услуга који подразумева нарочито: здравствену и хигијенску исправност према прописаним стандардима и нормативима, тачност у погледу рокова испоруке, сигурност и заштиту корисника у добијању услуга, поузданост, приступачност и трајност у пружању услуга (став 3. тачка 1)). Одредбама члана 13. 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 (став 1), 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 (став 5) и да уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности (став 6). Сагласно одредбама члана 14. Закона, вршилац комуналне делатности дужан је да организује свој рад и пословање на начин којим се, поред осталог, обезбеђује трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима под условима и на начин уређен законом, прописима и стандардима донесеним на основу закона (тачка 1)), као и прописани или уговорени обим и квалитет комуналних услуга који подразумева тачност у погледу рокова, сигурност корисника у добијању услуга и здравствену и хигијенску исправност у складу са позитивним прописима (тачка 2)). Према члану 18. Закона, корисник комуналне услуге је у обавези да користи комуналну услугу на начин којим се: 1) не ометају други корисници и не угрожава животна средина и 2) не угрожавају објекти и опрема, који су у функцији обављања одређене комуналне делатности. Средства за обављање и развој комуналних делатности обезбеђују се, поред осталог, од прихода од продаје комуналних услуга, при чему се комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити превасходно финансирају из цена комуналних услуга (члан 24. став 1. тачка 1) и став 2).

Одредбом члана 1. став 2. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 145/14) прописано је да се овим законом уређује производња,

дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом као енергетске делатности. Одредбама члана 2. Закона прописано је: да је дистрибуција топлотне енергије преношење топлотне енергије за даљинско грејање и/или даљинско хлађење за више објеката или индустријску употребу помоћу паре, топле воде или расхладног флуида кроз дистрибутивне системе (тачка 18)), да је енергетски субјект правно лице, односно предузетник, које обавља једну или више енергетских делатности из члана 16. овог закона (тачка 22)), да је испорука, поред осталог, физичка предаја енергије из објекта енергетског субјекта у објекат другог енергетског субјекта или крајњег купца (тачка 26)), да је крајњи купац топлотне енергије правно или физичко лице или предузетник који купује топлотну енергију за своје потребе (тачка 32)). Законом је такође прописано: да су енергетске делатности, у смислу овог закона, поред осталог, производња топлотне енергије, дистрибуција топлотне енергије и снабдевање овом енергијом, те да су ове делатности од општег интереса у складу са посебним законом (члан 16. став 1. тач. 24) до 26) и став 3); да енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције топлотне енергије, односно делатност снабдевања топлотном енергијом, врши дистрибуцију топлотне енергије, односно снабдевање овом енергијом крајњих купаца, под условима утврђеним овим законом и прописима које доноси јединица локалне самоуправе (члан 356. став 1. и члан 359. став 1); да јединица локалне самоуправе својим прописом, поред осталог, утврђује услове испоруке и снабдевања топлотном енергијом купаца на свом подручју, права и обавезе произвођача, дистрибутера, снабдевача и крајњих купаца топлотне енергије, права и обавезе крајњих купаца топлотне енергије, посебно у случају престанка уговора, као и услове за подношење и решавање захтева крајњег купца за обуставу испоруке топлотне енергије, даје сагласност на цене топлотне енергије и прописује друге услове за обезбеђење поузданог и сигурног снабдевања купаца топлотном енергијом, у складу са законом (члан 361. став 1).

Из наведеног произлази да је јединица локалне самоуправе овлашћена да, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом на својој територији, као и да је надлежни орган јединице локалне самоуправе овлашћен да својим актом пропише начин обављања комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца ове комуналне делатности и њених корисника, укључујући и услове за подношење и решавање захтева крајњих купаца топлотне енергије за обуставу испоруке ове енергије. Сагласно наведеним законским овлашћењима, Скупштина општине Прибој је донела оспорену Одлуку којом је утврдила опште услове за обављање делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом за загревање просторија на својој територији и у оквиру тога уредила, поред осталог, прикључење нових објеката, односно кућних топлотних постројења у овим објектима на систем грејања, али предвидела и могућност искључења са система грејања по захтеву корисника услуге грејања под условима утврђеним оспореним одредбама члана 17а Одлуке.

У вези са наводима иницијатора о незаконитости услова за искључење корисника са система грејања на територији општине Прибој који су прописани оспореним одредбама члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке, Уставни суд сматра да из наведених одредаба Одлуке произлази да корисник може да оствари право на искључење уколико његово искључење не утиче на квалитет грејања у просторијама других купаца и уколико је измирио сва дуговања по основу коришћења услуге грејања до дана подношења захтева за искључење. Како је, сагласно Закону о комуналним делатностима, енергетски субјект, као вршилац комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, дужан да обезбеди уговорени или прописани обим, квалитет, поузданост, приступачност и трајност у пружању комуналне услуге грејања, а корисник наведене комуналне услуге обавезан да је користи на начин којим се не ометају други корисници, не угрожава животна средина, односно објекти и опрема који су у функцији обављања услуге, Уставни суд сматра да је неспорно овлашћење енергетског субјекта да цени да ли је технички изводљиво искључење корисника са система грејања на начин да се тиме не утиче на квалитет грејања у просторијама других купаца. С тим у вези, Уставни суд сматра да је прописана обавеза за корисника услуге да уз захтев за искључење са система грејања достави и пројекат радова (израђен, односно одобрен од стране испоручиоца топлотне енергије) које евентуално треба извести како би се спречило „потхлађивање“ просторија других купаца, као и обавеза да измири све новчане обавезе по основу коришћења наведене услуге до дана подношења захтева за искључење, у функцији успешног искључења корисника, тј. искључења које не утиче на квалитет грејања других купаца, односно остваривања обавезе јединице локалне самоуправе да обезбеди услове за техничко и технолошко јединство дистрибутивног система топлотне енергије којим се пружа услуга од значаја за остваривање животних потреба физичких и правних лица. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да прописивањем оспорених услова за искључење корисника са система даљинског грејања Скупштина општине Прибој није изашла изван Законом о комуналним делатностима и Законом о енергетици утврђених граница свог овлашћења да уређује права и обавезе вршилаца комуналних делатности и корисника комуналних услуга, односно крајњих купаца топлотне енергије, као и услове за подношење и решавање захтева ових купаца за обуставу испоруке топлотне енергије.

Када су у питању наводи иницијатора да оспорени услови за искључење корисника са система даљинског грејања на територији општине Прибој нису у сагласности са одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93), Уставни суд указује да се у оцени законитости оспорених одредаба Одлуке о снабдевању топлотном енергијом не примењују одредбе Закона о облигационим односима у мери у којој су питања уређена оспореним одредбама Одлуке регулисана одредбама Закона о комуналним делатностима и Закона о енергетици који, у уређивању односа у области обављања комуналне делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном

енергијом, представљају посебне законе. С тим у вези, Уставни суд указује да из одредбе члана 23. Закона о облигационим односима, којом је прописано да се на облигационе односе који се уређују другим савезним законима примењују одредбе овог закона у питањима која нису уређена тим законом, управо произлази да се Закон о облигационим односима не примењује на облигационе односе уређене посебним законом.

У вези са наводима иницијатора о неуставности и незаконитости оспорених одредаба члана 17а Одлуке из разлога што су нејасне и непрецизне јер не прописују ближе елементе пројекта радова који треба да буде израђен, квалификацију лица која израђују пројекат, врсту и начин изолације, обим и ближи опис радова који се изводе у циљу спречавања ремећења топлотног биланса, Уставни суд указује да, сагласно одредбама члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава, није надлежан да поступа по захтевима за оцену уставности и законитости оспорених одредаба Одлуке из разлога што одређена питања нису уређена, односно нису уређена на начин како то предлаже подносилац иницијативе.

Разматрајући тврдње иницијатора да се прописивањем оспорених услова из члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке привредни субјекти, корисници услуге грејања, који послују на територији општине Прибој, супротно одредби члана 84. став 1. Устава, доводе у неповољнији положај у односу на остале учеснике на тржишту, Уставни суд указује да Уставом зајемчен једнак правни положај на тржишту не подразумева једнакост грађана у апсолутном смислу те речи, већ једнакост грађана који се налазе у идентичним правним ситуацијама. Имајући у виду да се оспорене одредбе члана 17а Одлуке под једнаким условима равноправно односе на све кориснике грејања који не желе да користе ову комуналну услугу, Суд је оценио да су неосновани наводи иницијатора да је оспореним одредбама Одлуке повређена одредба члана 84. став 1. Устава. Уставни суд је као неосноване оценио и тврдње иницијатора да је оспореним одредбама члана 17а Одлуке нарушен принцип слободе предузетништва утврђен чланом 83. Устава. Ово из разлога што оспореним одредбама члана 17а Одлуке Скупштина општине Прибој није уредила питања у вези са ограничењем слободе предузетништва, како то иницијатор погрешно сматра, него је, сагласно овлашћењу из Закона о комуналним делатностима и Закона о енергетици, прописала услове под којима корисници комуналне услуге грејања на територији ове општине могу да се искључе са система грејања уколико не желе да користе ову услугу.

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 законитости одредаба члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке о снабдевању топлотном енергијом („Службени лист општине Прибој“, бр. 7/93, 4/94 и 4/99) 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.

Имајући у виду да је Уставни суд донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених



одредаба члана 17а Одлуке Суд је, сагласно одредби члана 56. став 3) Закона о Уставном суду, одбацио па је решио као у тачки 2. изреке.

Поводом захтева иницијатора да Уставни суд на основу члана 62. Закона о Уставном суду одреди начин отклањања последица које су настале применом оспорених одредаба члана 17а Одлуке, Суд је пошао од одредаба Закона о Уставном суду којима је прописано 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 (члан 61. став 1) и ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члан 62). Имајући у виду да је Уставни суд одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба члана 17а ст. 2. до 5. Одлуке, а да из цитираних одредаба Закона о Уставном суду произлази да је основна претпоставка за одлучивање Уставног суда о захтеву иницијатора да је Суд претходно утврдио неуставност и/или незаконитост наведених одредаба Одлуке, Уставни суд констатује да је беспредметно разматрање захтева иницијатора да Суд „одреди начин отклањања последица које су настале применом оспорених одредаба члана 17а Одлуке“.

На основу изложеног и одредаба члана 426 став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Суд је донео Решење као у изреци.

Решење IУо-237/2015 од 7. децембра 2017. године

#### – Локалне таксе и други локални јавни приходи

**Одлука о отпису камата на доспеле обавезе по основу изворних локалних јавних прихода („Службени гласник града Лесковца“, број 18/15)**

*– Овлашћење јединице локалне самоуправе за њрописивање ошйиса камайа на досйеле обавезе њо основу јавних њприхода*

Имајући у виду да је оспореном Одлуком уређена материја која је, сагласно уставним решењима, законска материја, те да је институт отписа

пореза и споредних пореских давања уређен одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији на сасвим другачији начин него што је то предвиђено оспореном Одлуком, Уставни суд је оценио да Скупштина града Лесковца није имала уставно и законско овлашћење да својим актом уреди спорна питања. Суд оцењује да одредбе члана 60. у вези са чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, које су наведене као законски основ за доношење оспорене Одлуке, не могу представљати законити правни основ за скупштину јединице локалне самоуправе да својим актом уређује услове, обим и поступак отписа обрачунате, а неплаћене камате по основу изворних локалних јавних прихода. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а како према одредби члана 195. став 2. Устава сви општи акти јединица локалне самоуправе у Републици Србији морају бити сагласни са законом, Суд је оценио да оспорена Одлука није у сагласности ни са Уставом.

Будући да је Уставни суд мериторно одлучио у овој уставноправној ствари, одбацио је захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспорене Одлуке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о отпису камата на доспеле обавезе по основу изворних локалних јавних прихода („Службени гласник града Лесковца“, број 18/15) није у сагласности са Уставом и законом.

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

## Образложење

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у тачки 1. изреке. У иницијативи се наводи да је оспорену Одлуку донео ненадлежан орган, те да је у целини ништава. Према наводима иницијатора, оспорена Одлука је супротна одредбама члана 115. став 4. 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 и 91/15), којима је изричито прописана надлежност Владе Републике Србије да на предлог министра може донети одлуку о делимичном или потпуном отпису пореза и пореских давања у које спада и камата, и то само у Законом предвиђеним случајевима. У иницијативи се, такође, наводи да

оспорена Одлука угрожава једнакост грађана пред законом „јер у другим градовима грађани таква права не могу остварити“, као и да је, последично, супротна и одредби члана 195. став 2. Устава којом је утврђено да статут, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Уставном суду је предложено да, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи донетих, односно предузетих на основу оспорене Одлуке.

## II

Уставни суд је, дописом од 5. јуна 2017. године, затражио одговор од доносиоца оспореног акта на наводе изнете у поднетој иницијативи. У одговору доносиоца акта, који је достављен Уставном суду 7. јула 2017. године, наведено је да, према члану 60. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 и 125/14), јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише изворне јавне приходе из члана 6. овог закона, почев од 1. јануара 2007. године. Истиче се да, сходно члану 25. став 1. тачка 6. Статута града Лесковца („Службени гласник града Лесковца“, бр. 12/08, 7/11 и 43/12), Скупштина града Лесковца, у складу са законом, доноси прописе и друге правне акте и да је, на предлог Градског већа, на седници одржаној 8. септембра 2015. године, донела оспорену Одлуку о отпису камата на доспеле обавезе по основу изворних локалних јавних прихода, која је важила до 31. децембра 2015. године.

## III

У спроведеном поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспорену Одлуку о отпису камата на доспеле обавезе по основу изворних локалних јавних прихода („Службени гласник града Лесковца“, број 18/15) донела је Скупштина града Лесковца, 8. септембра 2015. године, на предлог Градског већа, са позивом на одредбе члана 60, а у вези члана 6. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 и 125/14) и члана 25. став 1. тачка 6. Статута града Лесковца („Службени гласник града Лесковца“, бр. 12/08, 7/11 и 43/12). Овом одлуком се уређују услови, обим и поступак отписа обрачунате, а неплаћене камате по основу изворних локалних јавних прихода који су доспели за плаћање на дан 1. јануара 2015. године (члан 1). Одредбама чл. 2. до 7. ове одлуке прописано је: да право на отпис камате имају порески обвезници: правна лица, предузетници и физичка лица, и то: по основу пореза на земљиште, пореза на имовину обвезника који води пословне књиге, пореза на имовину обвезника који не води пословне књиге, посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине и комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору (члан 2); да право на отпис камате остварује сваки порески обвезник под следећим условима – 1. да порески обвезник изврши уплату износа разлике између салда (укупног) дуга на дан подношења захтева и обрачунате камате на дан 1. јануара 2015. године

и 2. да порески обвезник поднесе захтев за отпис камате на прописаном обрасцу са доказом о уплати (члан 3); да право на отпис камате имају и порески обвезници који су у току 2015. године вршили уплату јавних прихода и тиме делимично или потпуно измирили доспелу камату на дан 1. јануара 2015. године, ако поднесу захтев на прописаном обрасцу (члан 4); да је рок за подношење захтева за отпис камате до 31. децембра 2015. године (члан 5) и да се право на отпис камате утврђује решењем Градске управе за финансије града Лесковца – Одсек локалне пореске администрације, који води евиденцију о остваривању права у складу са овом одлуком и стара се о њеном спровођењу (члан 6); да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања (члан 7).

#### 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 сви имају једнак правни положај на тржишту (члан 84. став 1); да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом и да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и заснива се на економској моћи обвезника (члан 91); да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује порески систем (члан 97. тачка 6); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. тачка 7) и да статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

Одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15, 112/15, 15/16 и 108/16), које су од значаја за разматрање уставности и законитости оспореног акта, прописано је: да се овај закон примењује на све јавне приходе које наплаћује Пореска управа, ако другим пореским законом није друкчије уређено, као и да се примењује и на камате по основу доспелог, а неплаћеног пореза и трошкове поступка принудне наплате пореза, односно споредна пореска давања (члан 2); да се овај закон примењује и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и на споредна пореска давања по тим основама, у поступцима у којима доносе пореске управне акте, укључујући и акте у управном поступку, за које је прописана примена овог закона, те да код утврђивања, наплате и контроле јавних прихода и споредних пореских давања из става 1. овог члана надлежни орган јединице локалне самоуправе има права и обавезе које по овом закону има Пореска управа, осим права и обавеза које се односе на – идентификацију и регистрацију пореских обвезника, процену пореске основице методом парификације и методом унакрсне процене, откривање пореских кривичних дела и остала права и обавезе Пореске управе садржане у одредбама члана

160. тач. 1а), 9), 11б) и 12) и тач. 13а) – 13д), чл. 161. и 164. и чл. 167–171. овог закона (члан 2а); да се одредбе овог закона којима су уређена овлашћења Пореске управе, права и обавезе пореских обвезника, овлашћења пореских инспектора и пореских извршитеља Пореске управе сходно примењују и на овлашћења јединице локалне самоуправе, односно на права и обавезе обвезника изворних јавних прихода из члана 2а став 1. овог закона, на овлашћења пореских инспектора јединице локалне самоуправе и пореских извршитеља јединице локалне самоуправе, у поступку утврђивања, наплате и контроле изворних прихода јединице локалне самоуправе на које се примењује овај закон (члан 2б став 1); да је Пореска управа дужна да остварује сва права и обавезе из порескоправног односа у складу са законом, а у случајевима када је овлашћена да делује на основу дискреционих овлашћења, дужна је да делује у складу са сврхом тих овлашћења и у оквиру закона (члан 4. ст. 1. и 2); да се пореска обавеза отписује ако оставилац нема наследника или се ниједан од наследника не прихвати наследства, те да ако имовина лица из става 3. члана 22. овог закона није довољна да се намири дуг по основу пореза и споредних пореских давања, ненамирени део дуга се отписује, а ако престану разлози из става 3. овог члана решење о отпису пореског дуга ће се укинути, с тим да се за период од дана када је ненамирени порески дуг лица доспео до дана када су разлози престали, не обрачунава камата (члан 22. ст. 2, 4. и 5); да пореска обавеза престаје: наплатом пореза, застарелошћу пореза, отписом пореза или на други законом прописани начин и да у тим случајевима Пореска управа доноси решење о престанку пореске обавезе (члан 23. ст. 1. и 3).

Одредбама члана 75. наведеног Закона су уређена питања везана за плаћање камата на износ мање или више плаћеног пореза и споредних пореских давања тако што је прописано: да се камата обрачунава и плаћа по стопи једнакој годишњој референтној стопи Народне банке Србије, увећаној за 10 процентних поена, применом простог интересног рачуна од сто и то од наредног дана од дана доспелости (ст. 1. и 2); да се камата обрачунава за календарски број дана периода доцње у измирењу обавеза у односу на календарски број дана у години (365, односно 366 дана) декурзивним начином обрачуна, без приписа камате главници истеком обрачунског периода, за све календарске дане у обрачунском периоду под којима се подразумева период од првог дана доцње, односно промене износа дуга и/или промене стопе из става 1. овог члана и/или истека сваке календарске године у периоду доцње за који се врши обрачун (ст. 3. до 5); да укупан износ камате представља збир обрачунате камате за поједине обрачунске периоде, а ако се у току контроле утврди разлика пореске обавезе, камата се обрачунава од дана када је пореску обавезу порески обвезник био дужан да плати (ст. 6. и 7).

Одредбама члана 76. истог закона прописано је да: ако је плаћање дугованог пореза одложено, у складу са одредбама чл. 73, 74, 74а и 75. овог Закона, камата се обрачунава и за време док траје одлагање, по стопи једнакој годишњој референтној стопи Народне банке Србије, а пореском обвезнику који редовно измирује рате доспелих обавеза које су одложене, укључујући

и текуће обавезе у складу са законом, отписује се 50% камате која се односи на тај дуг плаћен у том периоду, по истеку сваких 12 месеци, до измирења тог дуга у потпуности (ст. 2. и 3); а када порески обвезник и пре истека рока плаћања дугованог пореза на рате у складу са овим законом исплати дуговани порез у потпуности, отписује му се 50% камате на тај дуг (став 4).

Суд констатује да је одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији уређен институт отписа пореза и споредних пореских давања тако што је прописано: да Влада може, на предлог министра, донети одлуку о делимичном или потпуном отпису пореза и споредних пореских давања, осим доприноса за обавезно социјално осигурање, пореског обвезника који се продаје у поступку приватизације, односно који је у поступку реструктурирања (став 1); да Влада може, на предлог министра, уз претходну сагласност јединице локалне самоуправе којој припадају изворни јавни приходи на које се примењује овај закон, донети одлуку о делимичном или потпуном отпису тих јавних прихода, пореском обвезнику који се продаје у поступку приватизације, односно који је у поступку реструктурирања (став 2); да Влада може, на предлог министра, донети одлуку о делимичном или потпуном отпису пореза и споредних пореских давања, укључујући таксе, накнаде и друге јавне приходе, осим доприноса за обавезно социјално осигурање, пореског обвезника код којег је промењена власничка структура, по основу преузетих уговорних обавеза од стране Републике (став 3); да ће Пореска управа решењем отписати дуг по основу пореза и споредних пореских давања када се стекну услови из члана 22. ст. 2. и 4. овог закона, као и у другим случајевима прописаним законом (став 4).

Релевантним одредбама 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, 103/15 и 99/16) прописано је: да се јавни приходи и примања уводе законом, односно одлуком скупштине локалне власти у складу са законом и да се висина јавних прихода и примања утврђује законом, односно актом надлежног органа у складу са овим и посебним законима (члан 13); да пореским законом морају бити утврђени предмет опорезивања, основица, обвезник, пореска стопа или износ, сва изузимања и олакшице од опорезивања, као и начин и рокови плаћања пореза и да се обавезе и права пореских обвезника не могу проширивати или смањивати подзаконским актима (члан 15. ст. 2. и 3).

Законом о финансирању локалне самоуправе, који је наведен као правни основ за доношење оспорене Одлуке, прописано је: да су изворни приходи – приходи чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује јединица локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе, односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе (члан 2. став 1. тачка 1)); да се средства буџета јединица локалне самоуправе обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом (члан 5); да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, међу којима су и порез

на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, локалне комуналне таксе, накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом као и друге накнаде у складу са законом (члан 6. став 1. тач. 1), 2), 5) и 7)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године (члан 60).

## V

Из наведених одредаба Устава и закона, према оцени Уставног суда, произлази да је у надлежности Републике Србије да законом уређује и обезбеђује порески систем, чији су елементи и камате по основу доспелих, а неплаћених пореза или других јавних прихода, као саставни део тзв. споредних пореских давања, будући да се термин „порез“ употребљава у ширем смислу, односно тако да означава све јавне приходе на које се одговарајући порески закон примењује. Према схватању Суда, то значи да правни основ за могућност отписа обрачунате, а неплаћене камате на обавезе по основу свих јавних прихода, без обзира на њихову припадност (тј. да ли су у питању изворни јавни приходи јединица локалне самоуправе или друге врсте јавних прихода) може бити једино закон. Другим речима, Суд сматра да је за отписивање пореза и споредних пореских давања неопходно да постоји изричито законско овлашћење. Полазећи од тога да је камата један од елемената система јавних прихода чијим се уређивањем може утицати на остваривање одређених циљева пореске политике, Уставни суд налази да је, на основу уставног овлашћења из члана 97. тачка 6. Устава, само законодавац овлашћен да прописује одређене погодности у систему опорезивања, као и одговарајуће модалитете престанка пореске обавезе, међу којима је и отпис камата по основу доспелих, а неизмирених обавеза из домена јавних прихода (тзв. споредна пореска давања).

Уставни суд истиче да је одредбом члана 2а Закона о пореском поступку и пореској администрацији изричито предвиђено да се овај закон примењује и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и на споредна пореска давања по тим основама у поступцима у којима доносе пореске управне акте (уз одређене изузетке предвиђене овим законом). Поред овога, када је реч о изворним јавним приходима, Суд указује на чињеницу да је могућност (потпуног или делимичног) отписа ових јавних прихода предвиђена одредбом члана 115. став 2. Закона једино пореском обвезнику који се продаје у поступку приватизације, односно који је у поступку реструктурирања, тако што је остављена могућност Влади да, на предлог министра, уз претходну сагласност јединице локалне самоуправе којој припадају изворни јавни приходи на које се примењује овај закон донесе такву одлуку. Исто тако, одредбом става 3. овог члана Закона је предвиђена и могућност да Влада, на предлог министра, доноси одлуку о (делимичном или потпуном)

отпису пореза и споредних пореских давања, укључујући и таксе, накнаде и друге јавне приходе, осим доприноса за обавезно социјално осигурање, пореском обвезнику код којег је промењена власничка структура, по основу преузетих уговорних обавеза од стране Републике. Сагласно ставу 4. овог члана Закона, у свим случајевима прописаним законом предвиђено је да се отпис дуга по основу пореза и споредних пореских давања, када се стекну потребни услови, врши решењем надлежног пореског органа.

Имајући у виду да је оспореном Одлуком уређена материја која је, сагласно уставним решењима, законска материја, те да је институт отписа пореза и споредних пореских давања уређен одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији на сасвим другачији начин него што је то предвиђено оспореном Одлуком, Уставни суд је оценио да Скупштина града Лесковца није имала уставно и законско овлашћење да својим актом уреди спорна питања. Суд оцењује да одредбе члана 60, у вези са чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, које су наведене као законски основ за доношење оспорене Одлуке, не могу представљати валидан правни основ за скупштину јединице локалне самоуправе да својим актом уређује услове, обим и поступак отписа обрачунате, а неплаћене камате по основу изворних локалних јавних прихода. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена Одлука у целини није у сагласности са одредбама члана 115. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а будући да према одредби члана 195. став 2. Устава сви општи акти јединица локалне самоуправе у Републици Србији морају бити сагласни са законом, Суд је оценио да оспорена Одлука није у сагласности ни са Уставом, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање у овој уставноправној ствари 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).

Будући да је Уставни суд мериторно одлучио у овој уставноправној ствари, то је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспорене Одлуке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 2. изреке.

На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) 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.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука из тачке 1. изреке престаје да важи даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.



Одлука о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним  
таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14)  
– члан 1. тачка 2.

*– Овлашћење јединице локалне самоуправе за увођење локалне комуналне  
таксе за коришћење простора испод јавне површине, односно за коришћење  
простора на јавним површинама или испред пословних просторија у  
пословне сврхе за: оптичке каблове, високонапонске каблове, кабловску  
канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе*

Имајући у виду да се таксе могу уводити само законом, а да је скупштини јединице локалне самоуправе дато овлашћење да, у складу са законом, може уводити локалне комуналне таксе само за коришћење таксативно набројаних права, предмета и услуга, те да Законом о финансирању локалне самоуправе није предвиђена могућност увођења локалне комуналне таксе за постављање линијских инфраструктурних објеката испод или изнад јавне површине, већ само за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, то је Уставни суд оценио да одредба члана 1. тачка 2. Одлуке, којом је предвиђено да се за сваки дужни метар заузете површине утврђује такса у дневном износу од 1,20 динара, и то за оптичке каблове, високонапонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе, није у сагласности са одредбом члана 15. тачка 9) Закона о финансирању локалне самоуправе.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 1. тачка 2. Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14) није у сагласности са законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Одлуке 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 и законитости члана 1. тачка 2. Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14). Поводом поднете иницијативе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Решењем ИУо-103/2015 од 13. јула 2017. године покренуо поступак за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. тачка 2. Одлуке наведене у тачки 1. изреке, јер су се за Суд као спорна поставила следећа уставноправна питања:

– да ли се постављање линијских инфраструктурних објеката као што су оптички каблови, високонапонски каблови, кабловска канализација, магистрални водови, челични цевоводи, нафтоводи и гасоводи, може довести у везу са коришћењем простора на јавним површинама у смислу Закона о финансирању локалне самоуправе;

– да ли се за постављање линијских инфраструктурних објеката испод јавне површине може увести локална комунална такса, сагласно одредби члана 15. тачка 9) Закону о финансирању локалне самоуправе.

На Решење Уставног суда о покретању поступка за утврђивање незаконитости оспорене одредбе Одлуке одговор је, 28. августа 2017. године, доставила Скупштина општине Баточина. У одговору се наводи: да је оспорена Одлука у складу са одредбама члана 6. став 1. тачка 3) и чл. 11. до 18. Закона о финансирању локалне самоуправе; да је неспорно да се објекти за које се утврђује предметна комунална такса граде испод или изнад површине јавне намене; да није спорно питање да ли се за такве објекте може увести локална комунална такса, ако се узме у обзир да на тако заузетој јавној површини није могуће градити, односно изводити радове за које је потребан одговарајући акт надлежног органа; да површине јавне намене за постављање линијских инфраструктурних објеката обвезници, односно корисници користе у пословне сврхе; да су наведени линијски инфраструктурни објекти предмет опорезивања.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Скупштина општине Баточина је, на седници одржаној 23. новембра 2012. године, на основу, између осталог, одредаба члана 6. став 1. тачка 3) и чл. 11. до 18. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11 и 93/12), донела Одлуку о локалним комуналним таксама којом се уводе локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга на територији општине Баточина и утврђују висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе. Саставни део Одлуке је Таксена тарифа локалних комуналних такси утврђена за поједина права, предмете и услуге. Тарифним бројем 1 наведене тарифе су утврђени обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања таксе за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, док је Тарифним бројем 7 Таксене тарифе одређено да се за извођење грађевинских радова према врсти радова, односно објеката, плаћа комунална такса, и то: за радове на подземним и надземним објектима који изискују раскопавање коловоза, тротоара и других јавних површина комунална такса се плаћа по 1м<sup>2</sup> зависно од тога у којем се годишњем периоду врши раскопавање, а да таксу из овог тарифног броја плаћа инвеститор пре добијања одобрења за изградњу, а од дана почетка изградње па до подношења захтева за технички преглед грађевинског објекта.

Оспорену Одлуку о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14) донела је Скупштина општине Баточина, на седници одржаној 30. децембра 2014. године, на основу члана 32. став 1. тач. 3) и 13) Закона о локалној самоуправи

(„Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон), члана 6. став 1. тачка 3) и чл. 11. до 18. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11 и 93/12) и члана 36. став 1. тач. 3. и 13. Статута општине Баточина („Службени гласник општине Баточина“, број 10/08). Оспореном одредбом члана 1. тачка 2. Одлуке допуњена је Одлука о локалним комуналним таксама тако да је у Тарифном броју 1 додата тачка 10. којом се за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе за сваки дужни метар заузете површине утврђује такса у дневном износу од 1,20 динара, и то за: оптичке каблове, високо напонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе.

Уставом Републике Србије утврђено је: да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3); да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе и буџета Републике Србије, у складу са законом (члан 188. став 4); да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности (члан 191. став 2); да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

За оцену законитости оспорене одредбе Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама од правног значаја су одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16 и 104/16 – др. закон), којима је прописано: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то, између осталих, локалне комуналне таксе (члан 6. тачка 3)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга (члан 11. став 1); да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе и траје док траје коришћење права, предмета или услуге (члан 13. ст. 1. и 2); да се локалне комуналне таксе могу уводити, између осталог, 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, као и за заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова (члан 15. тач. 9) и 16)); да се актом скупштине јединице локалне самоуправе којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе (члан 18).

Чланом 32. тач. 3) и 13) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон) скупштина општине, у складу са законом, утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и

утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који општини припадају по закону.

Одредбом члана 17. став 1. 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, 103/15 и 99/16) изричито је прописано да се таксе могу уводити само законом којим се може прописати њихова висина или се тим законом може дати право органу локалне власти да утврди њихову висину.

С обзиром да Законом о финансирању локалне самоуправе није одређен појам 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 одредбу члана 2. тачка 6) 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), којом је оређено да површина јавне намене јесте 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). Такође, Суд указује да је одредбом члана 2. тачка 26) наведеног Закона одређено да линијски инфраструктурни објекат јесте јавни пут, јавна железничка инфраструктура, електроенергетски вод, нафтовод, продуктовод, гасовод, објекат висинског превоза, линијска инфраструктура електронских комуникација, водоводна и канализациона инфраструктура и сл. који може бити надземни или подземни, чија изградња је предвиђена одговарајућим планским документом. Грађење наведених објеката врши се на основу грађевинске дозволе и техничке документације, под условима и на начин утврђен Законом о планирању и изградњи.

Из наведених одредаба закона произлази да се таксе могу уводити само законом, а да је скупштини јединице локалне самоуправе дато овлашћење да, у складу са законом, може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга, као и да се актом којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе која се плаћа сразмерно времену коришћења права, предмета и услуга. Такође, Законом о финансирању локалне самоуправе су таксативно набројана права, предмети и услуге за чије коришћење јединица локалне самоуправе може уводити локалну комуналну таксу, међу којима је и 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.

Имајући у виду наведено, као и то да се у конкретном случају ради о увођењу таксе за сваки дужни метар заузете површине за оптичке каблове, високонапонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе, дакле инфраструктурне објекте изграђене испод или изнад јавне површине на основу грађевинске дозволе и техничке документације, под условима и на начин утврђен Законом о планирању и изградњи, те да се, у наведеном случају, не ради о привременом

коришћењу простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, то је Уставни суд утврдио да се постављање ових објеката не може довести у везу са коришћењем простора на јавним површинама у смислу Закона о финансирању локалне самоуправе.

Како Законом о финансирању локалне самоуправе није предвиђена могућност увођења локалне комуналне таксе за постављање линијских инфраструктурних објеката испод или изнад јавне површине, већ само за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, то је Уставни суд оценио да одредба члана 1. тачка 2. Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама, којом је предвиђено да се за сваки дужни метар заузете површине утврђује такса у дневном износу од 1,20 динара, и то за оптичке каблове, високо напонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе, није у сагласности са одредбом члана 15. тачка 9) Закона о финансирању локалне самоуправе, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Уставни суд је захтев иницијатора да обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, и решио као у тачки 2. изреке.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) 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.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 1. тачка 2. Одлуке наведене у изреци престаје да важи даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-103/2015 од 9. новембра 2017. године (,Службени гласник РС“, број 117/17)

## – Месне заједнице

Одлука о месним заједницама („Службени лист града Београда“, бр. 31/10 и 94/16) – више одредаба чл. 1, 4, 11, 12, 15, 16, 17, 20, 21. и 23.

*– Начин и поступак предлагања и избора органа месне заједнице*

Имајући у виду садржину оспорених одредаба Одлуке о месним заједницама, а да је одредбом члана 74. Закона о локалној самоуправи прописано да се послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и

друга питања од значаја за рад уређују актима месне заједнице, Уставни суд је оценио да Скупштина градске општине Звездара, сагласно законским решењима, није овлашћена да својом одлуком уређује наведена питања која се аутономно уређују актима месне заједнице, у складу са одговарајућим одредбама статута града и градске општине. На то указује и одредба члана 4. став 3. оспорене Одлуке којом је прописано да статут месне заједнице садржи одредбе о пословима месне заједнице, органима, поступку њиховог избора, начину одлучивања и другим питањима од значаја за рад месне заједнице. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 15. став 2, у делу који гласи: „и за свој рад одговора Већу градске општине и Скупштини градске општине.“ и чл. 16. и 17. Одлуке којима су прописани поступак предлагања кандидата за Савет месне заједнице и начин њиховог избора, нису у сагласности са Законом о локалној самоуправи.

Како у поступку оцењивања уставности и законитости Уставни суд није ограничен захтевом иницијатора, то је Суд оценио да нису у сагласности са Законом ни одредбе члана 1. Одлуке, у делу који гласи: „послови, начин одлучивања поступак избора и начин рада органа месних заједница као и друга питања која су од значаја за рад месних заједница“, члана 4. став 2, у делу који гласи: „на који пре усвајања, Веће градске општине даје сагласност.“ и чл. 20, 21. и 23. оспорене Одлуке, јер такође уређују питања поступка избора органа и организације рада месне заједнице, те са оспореним одредбама исте одлуке чине правну и логичку целину.

С обзиром на то да делови одредаба члана 1, члана 4. став 2. и члана 15. став 2. и одредбе чл. 16, 17, 20, 21. и 23. Одлуке месним заједницама нису у сагласности са законом, а да према члану 195. став 2. Устава, статута, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је, одлучујући о уставности ових одредаба, утврдио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Поводом дела иницијативе којом се оспоравају и одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице „Зелено брдо“, чија је садржина готово истоветна садржини одредаба чл. 16. и 17. оспорене Одлуке о месним заједницама за које је утврдио несагласност са Уставом и законом, Уставни суд је утврдио да Месна заједница „Зелено брдо“ није имала законског овлашћења да оспореним одредбама Статута уреди питања избора органа месне заједнице на тај начин. Ово стога што су послови председника градске општине, односно Већа градске општине и права и дужности одборника Скупштине градске општине и надлежности Скупштине градске општине прописани одредбама чл. 44. и 46. Закона о локалној самоуправи, односно одредбама чл. 40. и 42. Статута градске општине Звездара, што значи да су послови које обавља председник градске општине, веће градске општине и скупштина градске општине утврђени законом и Статутом града Београда, односно Статутом градске општине Звездара. Стога је Уставни суд утврдио да и оспорене одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице

**„Зелено брдо“, број 18, од 2. априла 2012. године нису у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом, сагласно члану 194. став 3. Устава.**

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 1, у делу који гласи: „послови, начин одлучивања поступак избора и начин рада органа месних заједница као и друга питања која су од значаја за рад месних заједница“, члана 4. став 2, у делу који гласи: „на који пре усвајања, Веће градске општине даје сагласност“, члана 15. став 2, у делу који гласи: „и за свој рад одговора Већу градске општине и Скупштини градске општине“, и чл. 16, 17, 20, 21. и 23. Одлуке о месним заједницама („Службени лист града Београда“, бр. 31/10 и 94/16), нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Утврђује се да одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице „Зелено брдо“, број 18 од 2. априла 2012. године, нису у сагласности са Уставом и законом.

## О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 15. до 17. Одлуке о месним заједницама, XI број 020-27 од 15. септембра 2010. године и одредаба чл. 11. и 12. Статута наведеног у тачки 2. изреке. По мишљењу иницијатора, одредбе чл. 15. до 17. Одлуке о месним заједницама, којима је прописан начин и поступак предлагања и избора органа месне заједнице, у супротности су са одредбама Устава, по којима су „носиоци суверености грађани“ и одредбама члана 74. Закона о локалној самоуправи, јер не омогућавају да се одлуком о месним заједницама пропише начин и поступак избора органа месне заједнице.

Одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице „Зелено брдо“, градске општине Звездара, којима се такође прописује поступак предлагања и избора кандидата за савет месне заједнице, по мишљењу иницијатора, у супротности су са Уставом и Законом о локалној самоуправи, јер се тим одредбама на основу оспорене Одлуке о месним заједницама уређују питања, која, сагласно Закону о локалној самоуправи, спадају у надлежност месне заједнице, односно статута месне заједнице.

Доносилац оспореног акта доставио је Уставном суду оспорене опште акте, као и Статут градске општине Звездара, без изјашњавања на наводе иницијативе, да би на захтев Суда од 15. марта 2017. године обавестио Суд да су одредбе чл. 11. и 12. оспореног Статута Месне заједнице „Зелено брдо“ и даље на снази.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку о месним заједницама, XI број 020-27 од 15. септембра 2010. године, донела Скупштина градске општине Звездара, на основу члана 19.

тачка 4. и чл. 89. и 96. Статута градске општине Звездара („Службени лист града Београда“, бр. 43/08, 43/09 и 15/10), на седници одржаној 15. септембра 2010. године. Одлука је објављена у „Службеном листу града Београда“, број 31/10. Одлуком се, у складу са Статутом градске општине Звездара, уређује образовање, промена подручја и укидање месних заједница на територији градске општине Звездара, послови, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа месних заједница, као и друга питања која су од значаја за рад месне заједнице (члан 1). Оспореним одредбама чл. 15. до 17. Одлуке прописано је: да радом и пословима месне заједнице из члана 12. Одлуке управља савет месне заједнице (у даљем тексту: Савет); да Савет броји 13 чланова, ради по Статуту месне заједнице и за свој рад одговора Већу градске општине и Скупштини градске општине; да су чланови савета пунолетни, пословно способни грађани, који имају пребивалиште на територији месне заједнице, те да савет бира председника месне заједнице (у даљем тексту: председник), између својих чланова, већином гласова од укупног броја чланова (члан 15); да кандидате за Савет предлажу – председник градске општине, Веће градске општине или најмање 10 одборника Скупштине градске општине (члан 16); да Савет месних заједница бира Скупштина градске општине, да се савети бирају на четири године, да су савети изабрани када предлог у целини добије већину гласова укупног броја одборника, да се ако предлог у целини буде одбијен, поступак предлагања кандидата за савете понавља (члан 17).

Уставни суд налази да су са оспореним одредбама Одлуке у вези и следеће одредбе ове одлуке: члан 1. којим је прописано – да се овом одлуком, у складу са Статутом градске општине Звездара, уређује образовање, промена подручја и укидање месних заједница на територији градске општине Звездара, послови, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа месних заједница као и друга питања која су од значаја за рад месне заједнице; члан 4. став 2. којим је прописано – да Статут садржи одредбе о пословима месне заједнице, органима, поступку њиховог избора, начину одлучивања и другим питањима од значаја за рад месне заједнице; члан 20. којим је прописано – да Статут месне заједнице ступа на снагу по добијању сагласности Већа градске општине (став 1), да се сагласност на предлог Статута месне заједнице доставља у писаној форми у року од 30 дана од дана достављања предлога статута Већу градске општине (став 2), да је, уколико Веће градске општине у истом року стави примедбе на предлог Статута, Савет месне заједнице дужан да поступи по примедбама у року од 15 дана од дана када су примедбе достављене (став 3), да се, ако по истеку року од 15 дана од дана достављања примедби Већа градске општине, Савет месне заједнице не поступи по њима, Савет распушта одлуком Већа градске општине (став 4), да радом месне заједнице у случају из става 4. овог члана управља Повереник месне заједнице кога на ту функцију поставља Веће градске општине, до избора новог Савета месне заједнице у Скупштини градске општине (став 5); члан 21. којим је прописано – да Савет може бити разрешен и пре истека времена на које је изабран уколико не обавља



поверене послове прописане чланом 11. ове одлуке на начин предвиђен Законом о локалној самоуправи, Статутом града, Статутом градске општине Звездара, одлукама Скупштине градске општине, председника градске општине, Већа градске општине и Статутом месне заједнице (став 1), да предлог за разрешење Савета могу поднети председник градске општине, члан Већа, одборник Скупштине и члан Савета месне заједнице (став 2), да се предлог подноси Већу градске општине у писаној форми и мора бити образложен (став 3), да уколико је покренут предлог за разрешење, Веће градске општине може одбацити, одбити предлог или тражити од Савета месне заједнице да у року од 15 дана одговори на примедбе на свој рад (став 4); члан 23. којим је прописано – да Веће градске општине врши надзор над радом председника и Савета месне заједнице.

У току поступка пред Уставним судом, Одлуком о измени Одлуке о месним заједницама („Службени лист града Београда“, број 94/16), оспорена Одлука из 2010. године је измењена, тако што је у оспореном члану 15. став 2. број „13“, замењен бројем „11“.

Оспореним Статутом Месне заједнице „Зелено брдо“, број 18 од 2. априла 2012. године, који је на основу члана 93. Статута градске општине Звездара („Службени лист града Београда“, бр. 43/08, 43/09 и 15/10) и члана 4. Одлуке о месним заједницама („Службени лист града Београда“, број 31/10), донео Савет Месне заједнице „Зелено брдо“, 29. марта 2012. године, утврђују се послови које врши и финансирање послова које врши месна заједница, поступак избора, организација и рад органа месне заједнице, начин одлучивања у месној заједници и друга питања од значаја за рад месне заједнице. Према оспореној одредби члана 11. Статута, кандидате за савет предлажу председник градске општине, Веће градске општине или најмање десет одборника Скупштине градске општине, а према оспореном члану 12. Статута, савет месне заједнице бира скупштина градске општине, савети су изабрани када предлог у целини добије већину гласова укупног броја одборника, уколико предлог буде одбијен у целини, поступак предлагања кандидата за чланове савета се понавља, а даном избора нових чланова савета месне заједнице престаје мандат члановима претходног савета месне заједнице.

Устав Републике Србије у члану 188. ст. 1. и 2. утврђује да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд и да се територија и седиште локалне самоуправе одређују законом. Положај јединица локалне самоуправе одређен је одредбама члана 189. Устава, према којима се општине оснивају и укидају законом (став 1), а град се оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа (став 2), општина преко својих органа, у складу са законом, обавља и друге послове одређене законом (члан 190. тачка 8), највиши правни акт општине је статут, који доноси скупштина општине, а скупштина општине, поред осталог, доноси опште акте из своје надлежности, те врши и друге послове одређене законом и статутом (члан 191. ст. 1. и 2).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16 – др. закон) прописано је: да се ради задовољавања опшних,

заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју јединице локалне самоуправе могу образовати месне заједнице или други облици месне самоуправе, у складу са законом и статутом (члан 8); да је највиши правни акт јединице локалне самоуправе статут којим се нарочито, поред осталог, уређује оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе (члан 11); да општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности (члан 19); да 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 председник општине, поред послова таксативно побројаних у тач. 1) до 5) члана 44. врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине (члан 44. тачка 6)); да општинско веће непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине (члан 46. тачка 2)); да се ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе и да се оне могу образовати и у градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл.) (члан 72. ст. 1. и 2); да скупштина општине, односно скупштина града одлучује уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе (члан 73. став 1); да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању, утврђују послови које врше органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе (члан 74); да месна заједница, односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању (члан 76).

Одредбама чл. 49. до 51. Закона о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07) уређена је месна самоуправа, тако што је прописано да се ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у граду могу оснивати месне заједнице и други облици месне самоуправе (члан 49); да се поступак оснивања и укидања месних заједница и других облика месне самоуправе уређује Статутом града (члан 50); да месна заједница, односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених Статутом града и одлуком о оснивању (члан 51).

Према одредби члана 74. став 5. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10, 23/13 и 7/16 – Одлука УС), статутом градске општине, у складу са овим статутом, поред осталог, уређује се оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе и друга питања од значаја за градску општину. Према одредбама члана 125. ст. 2. и 3. Статута, актом о оснивању месне заједнице уређују се, нарочито, назив и подручје месне заједнице, послови месне заједнице, органи, средства за рад, јавност рада и обавештавање грађана (став 2), а актима месне заједнице, у складу са

статутом градске општине и одлуком о оснивању месне заједнице, утврђују се послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице (став 3). Одредбама члана 127. Статута прописано је да се у месној заједници образује савет месне заједнице, као представничко тело грађана, те да се послови и задаци савета, број чланова, поступак избора, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад савета месне заједнице, ближе уређују актом месне заједнице, у складу са статутом градске општине и одлуком о оснивању.

Статутом градске општине Звездара („Службени лист града Београда“, бр. 43/08, 43/09, 15/10, 13/13, 36/13, 41/13, 40/15 и 132/16), у складу са Статутом града, уређују се, поред осталог, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе и друга питања од значаја за ову градску општину (члан 1. став 1) Према члану 16. став 2. Статута, надлежност органа градске општине уређује се статутом градске општине, у складу са законом и Статутом града. Одредбама члана 19. тач. 1) до 26) Статута градске општине Звездара прописана је надлежност Скупштине градске општине, а у тачки 27) – да обавља и друге послове утврђене Статутом града и овим статутом. Одредбама члана 26. Статута прописана су права и дужности одборника, а у ставу 1. је прописано да је право и дужност одборника да учествује у раду Скупштине градске општине и њених радних тела, извршава поверене задатке, предлаже Скупштини градске општине расправу о одређеним питањима, подноси предлоге одлука и других аката из надлежности Скупштине градске општине, поставља одборничка питања, подноси амандмане на предлог прописа и учествује у другим активностима Скупштине градске општине. Према члану 40. тач. 2) и 11) Статута, председник градске општине непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине градске општине, а врши и друге послове утврђене законом, статутом града, овим статутом и другим актима градске општине. Одредбама члана 42. тач. 1) до 9) Статута таксативно су побројане надлежности Већа градске општине, а у тачки 10) је прописано да Веће врши и друге послове утврђене Статутом града, овим статутом и другим актима градске општине. Према одредбама члана 91. ст. 2. и 3. Статута, актом о оснивању месне заједнице уређују се нарочито назив и подручје месне заједнице, послови месне заједнице, органи, средства за рад, јавност рада и обавештавање грађана (став 2), а актима месне заједнице, у складу са Статутом градске општине и одлуком о оснивању месне заједнице, утврђују се послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице (став 3). Према одредбама члана 93. Статута, у месној заједници образује се савет месне заједнице, као представничко тело грађана, а послови и задаци савета, број чланова, поступак избора, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад савета месне заједнице, ближе се уређују актом месне заједнице, у складу са Статутом градске општине и одлуком о оснивању.

Из наведених одредаба Устава и Закона о локалној самоуправи произлази да месна заједница није јединица локалне самоуправе, нити је елемент

територијалне организације Републике Србије, већ, сагласно ставу Уставног суда, она представља асоцијацију грађана засновану на интересним принципима, у оквиру које грађани задовољавају одређене опште, заједничке и свакодневне потребе, односно за све исте једнаке потребе и интересе. Такође, из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи произлази да се одлуком скупштине општине, уз претходно прибављено мишљење грађана, само образују или укидају месне заједнице и други облици месне самоуправе и утврђује подручје за које се образују, а да се статутом општине као актом више правне снаге уређује оснивање и рад месних заједница. Послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице уређују се актима месне заједнице, у складу са статутом општине и актом о оснивању (видети одлуке Уставног суда: IУ-92/2006 од 25. децембра 2008. године („Службени гласник РС“, број 23/09), IУ-40/2006 од 16. јула 2009. године („Службени гласник РС“, број 60/09) и IУо-810/2010 од 26. децембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 23/14)).

Увидом у садржину оспорене Одлуке о месним заједницама на територији градске општине Звездара Уставни суд је констатовао да Одлука садржи „Основне одредбе“ чл. 1. до 8, да се одредбама чл. 9. и 10. уређује „Начин образовања месне заједнице“, да се одредбама чл. 11. до 13. уређују „Послови месне заједнице“, одредбама члана 14. „Облици непосредног учешћа грађана“, одредбама чл. 15. до 24. „Савет месне заједнице“, одредбама чл. 25. до 27. „Финансирање месне заједнице“, одредбом члана 28. „Поверавање послова месној заједници“, одредбом члана 29. „Организовање рада управе у месним заједницама“, док одредбе чл. 30. до 33. чине „Прелазне и завршне одредбе“.

Иницијативом се оспоравају одредбе чл. 15. до 17. Одлуке, које се налазе у низу одредаба (чл. 15. до 24) којима се уређује Савет месне заједнице, тако што је прописано да Савет за свој рад одговара Већу градске општине и Скупштини градске општине (члан 15. став 2), ко предлаже кандидате за Савет (члан 16), ко бира Савет и начин избора Савета (члан 17), послови које обавља председник месне заједнице (члан 18), сазивање седница, рад и одлучивање Савета (члан 19), поступак ступања на снагу статута (члан 20), поступак разрешења чланова Савета (члан 21), јавност рада Савета (члан 22), вршење надзора над радом председника и Савета месне заједнице (члан 23), обављање стручних, техничких, административних и финансијских послова за потребе месне заједнице од стране управе градске општине (члан 24).

Имајући у виду наведену садржину оспорених одредаба Одлуке о месним заједницама, а да је одредбом члана 74. Закона о локалној самоуправи прописано да се послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад уређују актима месне заједнице, Уставни суд је оценио да Скупштина градске општине Звездара, сагласно законским решењима, није овлашћена да својом одлуком уређује наведена питања јер се та питања аутономно уређују актима месне заједнице, у складу са одговарајућим одредбама статута града и градске општине. На то указује и одредба члана 4. став 3.

оспорене Одлуке којом је прописано да статут месне заједнице садржи одредбе о пословима месне заједнице, органима, поступку њиховог избора, начину одлучивања и другим питањима од значаја за рад месне заједнице.

Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 15. став 2, у делу који гласи: „и за свој рад одговора Већу градске општине и Скупштини градске општине.“ и чл. 16. и 17. Одлуке којима су прописани поступак предлагања кандидата за Савет месне заједнице и начин њиховог избора, нису у сагласности са Законом о локалној самоуправи.

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 Законом ни одредбе члана 1. Одлуке, у делу који гласи: „послови, начин одлучивања поступак избора и начин рада органа месних заједница као и друга питања која су од значаја за рад месних заједница“, члана 4. став 2, у делу који гласи: „на који пре усвајања, Веће градске општине даје сагласност.“ и чл. 20, 21. и 23. оспорене Одлуке, јер такође уређују питања поступка избора органа и организације рада месне заједнице, те са оспореним одредбама исте одлуке чине правну и логичку целину.

Имајући у виду да о овим питањима Уставни суд већ има заузете ставове и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

С обзиром на то да делови одредаба члана 1, члана 4. став 2. и члана 15. став 2. и одредбе чл. 16, 17, 20, 21. и 23. Одлуке месним заједницама нису у сагласности са законом, а да према члану 195. став 2. Устава, статута, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је, одлучујући о уставности ових одредаба, утврдио да наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са Уставом.

Уставни суд је, поводом дела иницијативе којом се оспоравају и одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице „Зелено брдо“, чија је садржина готово истоветна садржини одредаба чл. 16. и 17. оспорене Одлуке о месним заједницама за које је, као што је већ наведено, Уставни суд утврдио да нису сагласне са Уставом и законом, а којима се уређује поступак предлагања кандидата за Савет месне заједнице (кандидате предлажу председник градске општине, Веће градске општине или најмање десет одборника Скупштине градске општине) и начин избора Савета месне заједнице (Савет месне заједнице бира Скупштина градске општине, савети су изабрани када предлог у целини добије већину гласова укупног броја одборника, а ако предлог у целини буде одбијен поступак предлагања кандидата за чланове савета се понавља), утврдио, да иако је Законом о локалној самоуправи прописано да се послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања

за рад месне заједнице уређују актима месне заједнице, Месна заједница „Зелено брдо“, није имала законског овлашћења да оспореним одредбама чл. 11. и 12. Статута уреди питања избора органа месне заједнице на тај начин. Ово стога што су послови председника градске општине, односно Већа градске општине и права и дужности одборника Скупштине градске општине и надлежности Скупштине градске општине прописани одредбама чл. 44. и 46. Закона о локалној самоуправи, односно одредбама чл. 40. и 42. Статута градске општине Звездара, што значи да су послови које обавља председник градске општине, веће градске општине и скупштина градске општине утврђени законом и Статутом града Београда, односно Статутом градске општине Звездара. С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице „Зелено брдо“, број 18, од 2. априла 2012. године, нису у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом, сагласно члану 194. став 3. Устава.

Како је у току поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање и о овом акту, Суд је, у смислу члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка, као у тачки 2. изреке.

Сагласно 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 члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 1, у делу који гласи: „послови, начин одлучивања поступак избора и начин рада органа месних заједница као и друга питања која су од значаја за рад месних заједница“, члана 4. став 2, у делу који гласи: „на који пре усвајања, Веће градске општине даје сагласност“, члана 15. став 2, у делу који гласи: „и за свој рад одговора Већу градске општине и Скупштини градске општине“, и чл. 16, 17, 20, 21. и 23. Одлуке о месним заједницама, наведене у тачки 1. изреке, и одредбе чл. 11. и 12. Статута Месне заједнице „Зелено брдо“, наведене у тачки 2. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-390/2013 од 11. маја 2017. године („Службени гласник РС“, број 62/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука УУ-92/2006 од 25. децембра 2008. године

Одлука УУ-40/2006 од 16. јула 2009. године

Одлука УО-810/2010 од 26. децембра 2013. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

## **7. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ**





– Одлуке и решења

– Општи акти фондова

Одлука о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 43/11) – члан 2. став 2. и члан 4.

*– Обавештавање осигураника о утврђеној обавези плаћања доприноса, року и рачуну за уилају; овлашћење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање да уређује обрачун доприноса и ван случајева када утврђује својство осигураника (ситуације када доприноси за пензијско и инвалидско осигурање нису утврђени, односно утврђени и наплаћени)*

Полазећи од двојаким овлашћења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – нормативноправних, да доноси опште правне акте којима се, у складу са законом, уређује начин утврђивања својства осигураника лицу коме то својство није утврђено у роковима прописаним за подношење пријаве на осигурање или из других разлога и да утврђује основице за плаћање доприноса за поједине категорије осигураника (лица која се укључују у обавезно осигурање на лични захтев) и управноправних, да у управном поступку одлучује о појединачним правима и обавезама, решењем као управним актом, Уставни суд налази да овај фонд није овлашћен да својим актом уређује питање утврђивања доприноса ван случајева када утврђује својство осигураника, када допринос није утврђен и наплаћен у складу са законом, па је оценио да одредба члана 4. оспорене Одлуке није у сагласности са законом, а последично ни са Уставом, јер према члану 195. став 1. Устава, сви подзаконски општи акти Републике Србије и, између осталог, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, морају бити сагласни закону.

Разматрајући оспорену одредбу члана 2. став 2. Одлуке којом је прописано да Фонд врши обрачун доприноса и обавештава осигураника о износу, року и рачуну јавних прихода на који треба да се изврши уплата, Уставни суд је утврдио да се њоме не уређује изричито врста акта којом Фонд утврђује обавезу плаћања доприноса, како тврди предлагач, већ поступање Фонда у вези са утврђивањем обавезе. Посматрана у контексту регулативе новог Закона о општем управном поступку којим је уређено обавештавање странке (чл. 66–78), као радње којом орган упознаје странку са постојањем и садржином одређеног писмена донетог у поступку или повезаног са поступком, а с обзиром на законску обавезу Фонда да

решењем утврди обавезу плаћања доприноса, одредба члана 2. става 2. Одлуке, по схватању Уставног суда, подразумева да Фонд обрачунава допринос и предузима радњу којом ће странку упознати са решењем као актом у коме је, на основу сачињеног обрачуна, утврђен износ доприноса, рок за плаћање и рачун за уплату. Сагласно томе, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 2. став 2. Одлуке није несагласна са Уставом и законом ако се тумачи и примењује на начин да Фонд обрачунава доприносе из става 1. члана 2. Одлуке и обавештава осигураника о решењу којим је утврђена обавеза плаћања доприноса, износ доприноса, рок за плаћање и рачун на који се врши уплата, на начин предвиђен одредбама Закона о општем управном поступку, па је стога одбио предлог за утврђивање неуставности и незаконитости ове одредбе Одлуке.

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 4. Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 43/11) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 2. став 2. Одлуке из тачке 1, под условом да се она тумачи и примењује на начин да Фонд обрачунава доприносе из става 1. члана 2. Одлуке и обавештава осигураника о решењу којим је утврђена обавеза плаћања доприноса, износ доприноса, рок за плаћање и рачун на који се врши уплата, на начин предвиђен одредбама Закона о општем управном поступку.

### О б р а з л о ж е њ е

#### I

Предлогом овлашћеног предлагача покренут је поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 2. став 2. и члана 4. Одлуке наведене у изреци.

У предлогу се наводи да је оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке, којом је прописано да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање врши обрачун доприноса и обавештава осигураника о износу, року и рачуну јавних прихода на који треба да се изврши уплата, уређен поступак утврђивања обавезе осигураника, и то супротно одредби члана 98. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, према којој орган Фонда одређен његовим општим актом доноси решење о правима из пензијског и инвалидског осигурања и о пензијском стажу, као и одредби члана 192. став 1. Закона о општем управном поступку, којом је прописана обавеза органа надлежног за решавање да на основу одлучних чињеница донесе

решење о управној ствари која је била предмет поступка. По мишљењу предлагача, у складу са наведеним законским одредбама Фонд је у обавези да приликом утврђивања обавезе плаћања доприноса у ситуацијама када су за то испуњени прописани услови, у сваком конкретном случају донесе одговарајући управни акт – решење, којим ће утврдити висину обавезе и образложити начин утврђивања обавезе. У предлогу се даље наводи да је уређивање законске материје подзаконским актом, и то супротно одредбама закона и мимо овлашћења из члана 138. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у супротности и са начелом владавине права утврђеним чланом 3. став 2. Устава, које се између осталог остварује и кроз повиновање власти Уставу и закону, као и са одредбом члана 195. став 1. Устава, којом је утврђено да сви општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону. Такође се наводи да је прописивањем да се о утврђеној обавези странка обавештава, уместо да јој се издаје управни акт, странкама онемогућено да користе Уставом и законом гарантовано право на правно средство, односно жалбу против одлуке којом се одлучује о њиховим обавезама, чиме је повређена одредба члана 36. став 2. Устава, којом се јемчи право на жалбу или друго правно средство против одлуке о праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Предлагач потом наводи да је оспореном одредбом члана 4. Одлуке предвиђено да се Одлука примењује и на осигуранике којима допринос и додатни допринос за пензијско и инвалидско осигурање није утврђен или није утврђен и није наплаћен у складу са законом, чиме је Фонд изашао из оквира овлашћења које му је дато одредбом члана 138. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању и одредбом члана 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Такође, по мишљењу предлагача, утврђивање надлежности органа подзаконским актом у супротности је и са одредбама члана 136. став 2. и члана 137. став 3. Устава, којима је прописано да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом и да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Предлагач још наводи да наведена одредба Одлуке није у сагласности ни са чланом 69. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, према коме контролу обрачунавања и плаћања доприноса врши Пореска управа, као ни са чланом 19. Закона о општем управном поступку.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је предлог доставио Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, ради давања одговора. У одговору на наводе из предлога доносилац оспореног акта се најпре позива на одредбу члана 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, којом је предвиђено да, у случају када надлежна организација за обавезно социјално осигурање утврђује својство осигураника зато што пријава на осигурање није поднета у року или из других разлога у складу са законом, истовремено са утврђивањем својства осигураника утврђује и обавезу плаћања доприноса, па истиче да, сагласно томе, Републички фонд

за пензијско и инвалидско осигурање, у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, утврђује својство осигураника и истовремено утврђује и обавезу плаћања доприноса. Даље се наводи да се, у складу са одредбама чл. 14, 136, 137, 138. и 140. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, својство осигураника утврђује на два начина: један је подношењем пријаве на осигурање, одјаве осигурања или пријаве промена у току осигурања, други начин је доношењем писменог решења, ако пријава на осигурање, одјава осигурања или промена у току осигурања није поднета или није благовремено поднета. Када се својство осигураника утврђује подношењем пријаве на осигурање, Фонд не утврђује обавезу плаћања доприноса. Ако се својство осигураника утврђује решењем, а установи се да за период за који се то својство утврђује нису плаћени доприноси, Фонд истим решењем утврђује и обавезу плаћања доприноса, то јест износ доприноса, рок за плаћање и рачун јавних прихода на који се врши уплата. Потом се наводи да се „износ доприноса утврђује у складу са оспореном Одлуком, и то са одредбама члана 2. када је разлог утврђивања својства осигураника неподношење или неблаговремено подношење пријаве на осигурање, а са одредбом члана 4. у свим осталим случајевима“, те да је „управо због таквих случајева утврђивања својства осигураника, када се оно утврђује накнадно, за неки ранији период, организацијама обавезног социјалног осигурања и дато овлашћење да уз утврђивање својства осигураника утврде и обавезу плаћања доприноса“. Даље се истиче да се о својству осигураника може одлучивати и у поступку остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања, посебно када су у питању поједине категорије осигураника који сами плаћају доприносе, а имају неплаћене доспеле износе доприноса. Износ дуга Фонд тада по правилу утврђује на основу уверења Пореске управе, а ако она није утврдила обавезу плаћања доприноса и не може да утврди, Фонд прво преиспитује постојање својства осигураника, па ако је оно постојало, утврђује обавезу плаћања доприноса по члану 4. Одлуке. О износу обавезе, року за плаћање и рачуну за уплату Фонд сачињава обавештење и доставља га странци. Ако странка не поступи по обавештењу, износ обавезе, рок и уплатни рачун уносе се у решење којим се признаје право на пензију, тако да је и за ове осигуранике обавеза плаћања доприноса утврђена решењем о признавању права на пензију.

Сагласно наведеном, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање сматра да оспорене одредбе Одлуке нису несагласне Уставу и закону, те да су неосновани наводи из предлога. У односу на наводе предлагача посебно истиче да не постоји обавеза Фонда да о обавези плаћања доприноса одлучује посебним решењем, а из напред приказаног очито је да се та обавеза утврђује решењем. Указује се и да је чланом 99. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано да се против првостепеног решења може изјавити жалба, у року од 15 дана од дана пријема, те да је нетачан закључак предлагача да је странкама ускраћено право на жалбу. У односу на одредбу члана 4. Одлуке истиче се још да је Фонд дужан да истовремено са утврђивањем својства осигураника утврди и обавезу

плаћања доприноса, да је то законска обавеза и да њена примена не зависи од доношења подзаконског акта нити може тим актом бити ограничена. На крају доносилац оспореног акта истиче да је према члану 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Фонд овлашћен и дужан да у свим случајевима када утврђује својство осигураника утврђује и обавезу плаћања доприноса, а „Одлуком (чл. 2. и 4) само је уређен начин на који Фонд то треба да уради“.

## II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, на седници од 24. фебруара 2011. године, донео оспорену Одлуку о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 43/11), позивајући се на одредбе чл. 138. и 160. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, члана 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање и члана 14. став 1. тачка 4) Статута Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Одлука је ступила на снагу 22. јуна 2011. године. Одлуком је прописано: да се њом уређује начин утврђивања својства осигураника и обавеза плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, да се осигуранику коме се својство осигураника утврђује по истеку рока за подношење пријаве на осигурање, односно за кога пријава на осигурање није поднета, утврђује обавеза плаћања доприноса (члан 1); да се осигуранику из члана 1. ове одлуке допринос за пензијско и инвалидско осигурање обрачунава према најнижој месечној основици доприноса и стопи доприноса која важи на дан уплате доприноса, према закону којим се уређују доприноси за обавезно социјално осигурање (члан 2. став 1); да се осигуранику за кога је допринос обрачунат и уплаћен у складу са чланом 2. ове одлуке, у матичну евиденцију као основица осигурања уноси износ од 35% просечне зараде у Републици за годину за коју је извршена уплата доприноса, односно 35% сразмерног износа те зараде ако се уплата доприноса не врши за целу годину (члан 3). Оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке прописано је да обрачун доприноса из става 1. тог члана врши Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање и обавештава осигураника о износу, року и рачуну јавних прихода на који треба да се изврши уплата. Оспореном одредбом члана 4. Одлуке прописано је да се та одлука примењује и на осигуранике којима допринос и додатни допринос за пензијско и инвалидско осигурање није утврђен, односно није утврђен и наплаћен у складу са законом.

## III

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које предлагач оспорава уставност оспорених одредаба Одлуке, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање спорних уставноправних питања на која указује предлагач, утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, да се

владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да 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 пензијско осигурање уређује законом (члан 70. став 1); да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (члан 136. став 2); да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. став 2); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3); да сви 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 пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“ бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14) прописано је: да су обавезно осигурана лица у смислу тог закона запослени, лица која самостално обављају делатност и пољопривредници (члан 10. став 1); да се обавезе за плаћања доприноса по основу осигурања утврђују у складу са овим законом (члан 10. став 3); да се својство осигураника стиче даном почетка а престаје даном престанка запослења, обављања самосталне или пољопривредне делатности, односно обављања уговорених послова (члан 14. став 1); да лица која нису обавезно осигурана у смислу овог закона могу да се укључе у обавезно осигурање и обезбеде права из овог осигурања под условима, у обиму и на начин предвиђен овим законом (члан 15. став 1); да се својство осигураника из става 1. овог члана стиче даном подношења захтева, а изузетно, на захтев лица, најраније 30 дана пре подношења захтева (члан 15. став 2); да се права из пензијског и инвалидског осигурања која се остварују у фонду обезбеђују у поступку предвиђеном законом којим је уређен општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено (члан 84. став 2); да се чињенице које се, у складу са законом, не утврђују у матичној евиденцији, а које су од значаја за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, утврђују у поступку решавања о тим правима (члан 91); да решење о правима из пензијског и инвалидског осигурања и о пензијском стажу доноси орган фонда одређен општим актом фонда и да првостепено решење из става 1. овог члана подлеже претходној контроли коју врши орган утврђен општим актом фонда (члан 98); да против првостепеног решења може да се изјави жалба органу одређеном општим актом фонда у року од 15 дана од дана пријема решења (члан 99); да Фонд води матичну евиденцију о осигураницима, обвезницима плаћања доприноса и корисницима права из пензијског и инвалидског осигурања (члан 125. став 1); да се подаци уносе у матичну евиденцију на основу пријава поднесених на прописаним образцима 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 матична евиденција устројава уношењем података о осигуранику на основу пријаве на осигурање (члан 127); да се својство осигураника за лице за које је поднесена пријава на осигурање утврђује увођењем у матичну евиденцију издавањем потврде о пријему пријаве на осигурање (члан 136. став 1); да се приликом пријема пријаве на осигурање врши провера података садржаних у пријави и захтевају докази на којима се ти подаци заснивају (члан 136. став 2); да се одредбе ст. 1. и 2. овог члана примењују и приликом одјаве осигурања (члан 136. став 3); да лице за које обвезник подношења пријава није поднео пријаву на осигурање може поднети захтев за утврђивање својства осигураника (члан 137. став 1); да захтев из става 1. овог члана може поднети и обвезник подношења пријаве (члан 137. став 2); да ће Фонд покренути поступак за утврђивање својства осигураника и када, приликом контроле или на други начин, утврди да пријава на осигурање није поднесена за лице које има право на пензијско и инвалидско осигурање (члан 137. став 3); да у случајевима из ст. 1. до 3. овог члана Фонд доноси писмено решење о утврђивању својства осигураника (члан 137. став 4); да је обвезник подношења пријаве дужан да, на основу решења из става 4. овог члана којим је утврђено својство осигураника, поднесе пријаву на осигурање (члан 137. став 5); да изузетно од става 5. овог члана, Фонд сачињава пријаву на осигурање када је не може поднети обвезник подношења пријаве (члан 137. став 6); да се одредбе ст. 1. до 6. овог члана примењују и у случају кад обвезник подношења одјаве осигурања није поднео одјаву осигурања (члан 137. став 7); да се лицу коме својство осигураника није утврђено у роковима одређеним за подношење пријаве на осигурање, то својство може утврдити најраније од 1. јануара 1965. године, на начин утврђен овим законом и општим актом Фонда (члан 138. став 1); да на акт из става 1. овог члана сагласност даје Влада (члан 138. став 2); да управни одбор Фонда утврђује основице за плаћање доприноса за поједине категорије осигураника, уз сагласност Владе Републике Србије (члан 160. став 1. тачка 3)).

Законом 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 и 112/15) прописано је: да се овим законом уређују доприноси за обавезно социјално осигурање (у даљем тексту: доприноси), обвезници доприноса, основице доприноса, стопе доприноса, начин обрачунавања и плаћања доприноса, као и друга питања од значаја за утврђивање и плаћање доприноса (члан 1); да ако су доприноси који су уређени овим законом на друкчији начин уређени другим законом, примењују се одредбе овог закона (члан 5); шта представља основице доприноса за поједине категорије обавезно осигураних лица (чл. 13–35б); да основица доприноса за лица укључена у обавезно социјално осигурање су основице прописане актом организације за обавезно социјално осигурање, на који сагласност даје Влада Републике Србије (члан 29); да за предузетнике који порез плаћају на паушално утврђени приход, самосталне уметнике који остварују приход од уметничке делатности, свештенике, верске службенике и пољопривреднике из члана 27. став 3. овог закона, изузев лица из члана 65б овог закона, обавезу доприноса утврђује решењем Пореска

управа (члан 58); да утврђивање обавезе доприноса за лица која су се укључила у обавезно социјално осигурање врши надлежна организација за обавезно социјално осигурање, у складу са својим актом (члан 61); да у случају када надлежна организација за обавезно социјално осигурање утврђује својство осигураника из разлога што пријава на осигурање није поднета у року или из других разлога, у складу са законом, истовремено са утврђивањем својства осигураника утврђује и обавезу плаћања доприноса (члан 63).

Уставни суд констатује да је у току поступка пред овим судом, 1. јуна 2017. године, почео да се примењује нови Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) и да је сагласно члану 216. тог закона, даном почетка његове примене престао да важи Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10). Одредбама раније важећег Закона, у односу на које је Одлука оспорена, било је прописано: да орган не може преузети одређену управну ствар из надлежности другог органа и сам је решити, осим ако је то законом предвиђено и под условима прописаним тим законом, да орган надлежан за решавање у одређеној управној ствари може на основу законског овлашћења пренети решавање у тој ствари на други орган (члан 19); 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). Одредбама важећег Закона прописано је: да управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима, да су управни акти решења и закључци, да решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено (члан 16); да орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено (члан 36. став 3); да је обавештавање радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари; да се странка обавештава електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин, или усмено – ако је присутна (члан 66. ст. 1. и 4); да обавештавање електронским путем може да буде неформално и формално, да се формално обавештавање електронским путем изједначава са достављањем (члан 70. ст. 1. и 3); да се обавештавање путем поште врши обичном или препорученом поштом, да се обавештавање препорученом поштом изједначава са достављањем (члан 71. ст. 1. и 4); да достављање, као вид обавештавања, може бити лично, посредно и јавно (члан 72. став 1); да је лично достављање обавезно када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено (члан 75. став 1); да се решењем одлучује о праву, обавези или правном интересу странке (члан 136); да решење у писаном облику садржи увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности, да диспозитив садржи кратку и јасну одлуку и по потреби, може да се подели у



више тачака, да се у посебне тачке уносе рок, услов или налог, кад их решење, у складу са законом, садржи, назнака да жалба не одлаже извршење решења и одлука о трошковима поступка (члан 141. ст. 1. и 3).

#### IV

Из наведених законских одредаба следи да у систему обавезног пензијског и инвалидског осигурања постоје две категорије осигураних лица – обавезно осигурана лица и лица која су укључена у тај систем на основу њиховог захтева. Обавезно осигурана лица су запослени, лица која самостално обављају делатност и пољопривредници. Својство осигураника обавезно осигурана лица стичу даном почетка, а оно им престаје даном престанка запослења, обављања самосталне или пољопривредне делатности, односно обављања уговорених послова. Лица која се укључују у систем обавезног осигурања својство осигураника стичу даном подношења захтева, а на њихов захтев најраније 30 дана пре подношења захтева. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд) води матичну евиденцију о осигураницима, која се устројава на основу података из пријава на осигурање. Обавезно осигурана лица својство осигураника могу стећи на два начина: први начин је подношењем пријаве на осигурање, у ком случају се издаје само потврда о пријему пријаве; други начин је доношењем решења, у случају када пријава на осигурање није поднета или је неблагоприятно поднета. Лицу коме својство осигураника није утврђено у роковима одређеним за подношење пријаве на осигурање, то својство може се утврдити најраније од 1. јануара 1965. године, на начин утврђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању и општим актом Фонда, на који сагласност даје Влада. Са друге стране, Фонд има обавезу да, у случају када утврђује својство осигураника из разлога што пријава на осигурање није поднета у року или из других разлога, у складу са законом, истовремено са утврђивањем својства осигураника утврди и обавезу плаћања доприноса. Када Фонд утврђује својство осигураника из разлога што пријава на осигурање није поднета у року или из других разлога, он поступа по одредбама Закона о општем управном поступку и доноси решење као управни акт. Истим решењем Фонд утврђује и обавезу плаћања доприноса.

Дакле, овлашћења Фонда су двојака – нормативноправна, да доноси опште правне акте и управноправна, да у управном поступку одлучује о појединачним правима и обавезама. Нормативна овлашћења Фонда су да својим актом, у складу са законом, уреди начин утврђивања својства осигураника лицу коме то својство није утврђено у роковима прописаним за подношење пријаве на осигурање или из других разлога, и, са друге стране, да утврђује основице за плаћање доприноса за поједине категорије осигураника (према одредбама члана 29. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Фонд утврђује основице за лица која се укључују у обавезно осигурање на лични захтев).

Анализом оспорене Одлуке Уставни суд је констатовао да се Одлуком уређује начин обрачунавања доприноса, ради утврђивања обавезе плаћања

доприноса, и то у две различите ситуације: прва је када Фонд утврђује својство осигураника по истеку рока за подношење пријаве на осигурање, односно када пријава није поднета; друга ситуација је када из било ког другог разлога допринос и додатни допринос није утврђен, односно није утврђен и наплаћен у складу са законом. То даље значи да се у другом случају, који је уређен оспореним чланом 4. Одлуке, заправо ради о лицима која су стекла својство осигураника, али им из неког разлога допринос није утврђен, односно није утврђен и наплаћен. Полазећи од напред наведених нормативних овлашћења Фонда, Уставни суд налази да Фонд није овлашћен да својим актом уређује питање утврђивања доприноса ван случајева када утврђује својство осигураника. Сагласно томе, Уставни суд је оценио да одредба члана 4. оспорене Одлуке није у сагласности са законом. Како према члану 195. став 1. Устава, сви подзаконски општи акти Републике Србије и, између осталог, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, морају бити сагласни закону, то одредба члана 4. Одлуке последично није сагласна ни са Уставом, па је Уставни суд одлучио као у тачки 1. изреке. С обзиром на наведено, Суд се није посебно упуштао у оцену сагласности оспорене одредбе члана 4. Одлуке са одредбама члана 136. став 2. и члана 137. став 3. Устава, у односу на које је предлагач оспорава.

Разматрајући оспорену одредбу члана 2. став 2. Одлуке и наводе и разлоге предлагача, Уставни суд је пошао од одредаба члана 84. став 2. и члана 137. став 4. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, из којих недвосмислено следи, као што је напред већ наведено, да о утврђивању својства осигураника када пријава на осигурање није поднета или је неблаговремено поднета, Фонд одлучује у управном поступку, решењем као управним актом. Уставни суд је даље имао у виду да, према одредби члана 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, у случају када Фонд утврђује својство осигураника из разлога што пријава на осигурање није поднета у року или из других разлога, у складу са законом, истовремено са утврђивањем својства осигураника он утврђује и обавезу плаћања доприноса. Дакле, обавеза плаћања доприноса утврђује се искључиво решењем, као управним актом. Са друге стране, оспореном одредбом члана 2. став 2. Одлуке прописано је да Фонд врши обрачун доприноса и обавештава осигураника о износу, року и рачуну јавних прихода на који треба да се изврши уплата. Анализирајући садржину оспорене одредбе, Уставни суд је констатовао да се њоме не уређује изричито врста акта којом Фонд утврђује обавезу плаћања доприноса, како то тврди предлагач и на чему заснива разлоге оспоравања уставности и законитости наведене одредбе, већ поступање Фонда у вези са утврђивањем обавезе. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да нови Закон о општем управном поступку у „Делу III“ садржи посебно поглавље којим је, одредбама чл. 66–78, уређено обавештавање странке. Према одредбама тог закона, обавештавање је радња којом орган упознаје странку са постојањем и садржином одређеног писмена донетог у поступку или повезаног са поступком, а начин обавештавања може бити формалан или неформалан, при чему у формалне начине обавештавања спадају достављање, формално обавештавање електронским путем и обавештавање путем

препоручене поште. Дакле, странка се обавештава о донетом писмену, што би, у конкретном случају, сагласно члану 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, значило – о решењу којим је утврђена обавеза плаћања доприноса и о садржају тог решења. Посматрана у наведеном контексту, а с обзиром на изричиту законску обавезу Фонда да решењем утврди обавезу плаћања доприноса, одредба члана 2. става 2. Одлуке, по схватању Уставног суда, подразумева да Фонд обрачунава допринос и предузима радњу којом ће странку упознати са решењем као актом у коме је на основу сачињеног обрачуна утврђен износ доприноса, рок за плаћање и рачун за уплату. Сагласно томе, Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 2. став 2. Одлуке није несагласна са Уставом и законом, ако се тумачи и примењује на начин да Фонд обрачунава доприносе из става 1. члана 2. Одлуке и обавештава осигураника о решењу којим је утврђена обавеза плаћања доприноса, износ доприноса, рок за плаћање и рачун на који се врши уплата, на начин предвиђен одредбама Закона о општем управном поступку, одлучујући као у тачки 2. изреке.

## V

Полазећи од свега наведеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1), 4) и 14) 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 донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, члан 4. Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, наведене у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-279/2016 од 21. децембра 2017. године (,Службени гласник РС“, број 48/18)

*Истовремено са Одлуком, Уставни суд је донео и Решење о одлагању објављивања ове одлуке, у складу са одредбом члана 8. став 4. Закона о Уставном суду.*

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одлаже се објављивање Одлуке IУо-279/2016 од 21. децембра 2017. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

## Образложење

Уставни суд је, на седници одржаној 21. децембра 2017. године, у предмету IУо-279/2016, донео Одлуку којом је утврдио да одредба члана 4. Одлуке

о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 43/11) није у сагласности са Уставом и законом.

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 оспореног члана 4. Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање које наступају након објављивања Одлуке Уставног суда IУо-279/2016 од 21. децембра 2017. 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. Ово стога како би се доносиоцу оспореног општег акта пружила могућност да код надлежних органа иницира неопходне измене законских решења којима би се отклонила правна празнина у погледу уређивања питања која су била уређена одредбама члана 4. Одлуке и створиле претпоставке да се уреде на начин који је сагласан Уставу и закону.

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 IУо-279/2016 од 21. децембра 2017. године

**Правилник о располагању непокретностима  
Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање  
(„Службени гласник РС“, број 33/14)**

*– Овлашћење Ујравној одбора Републичкој фонда за пензијско и  
инвалидско осигурање за доношење оспореној акци, односно за располагање  
непокретностима овој фонда; пројаја и размена непокретности као  
начини располагања, дискриминација нерезидентних удружења и др.*

Полазећи од одредаба чл. 153. до 155. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Фонда

за пензијско и инвалидско осигурање орган управљања Фондом који, сагласно одредбама члана 160. став 1. тач. 1) и 7) Закона, доноси опште акте Фонда и одлучује о његовом пословању, односно обезбеђује наменско и економично коришћење средстава Фонда и стара се о увећању средстава на економским основама, у смислу члана 14. тачка 1. Статута Фонда, а ова средства чини и приход од имовине којом Фонд располаже, па је, имајући у виду да располаже имовином која је у својини Фонда представља један од сегмената његовог пословања, оценио да је доношењем оспореног Правилника којим је на општи начин уредио услове, начин и поступак располагања непокретностима у својини Фонда и прописао своја и овлашћења директора Фонда у овим поступцима, Управни одбор Фонда поступио у границама својих овлашћења из члана 160. став 1. тач. 1) и 7) Закона и члана 14. тачка 1. Статута Фонда.

Уставни суд је, полазећи од одредбе става 1. тачка 3) члана 169. Закона о пензијском и инвалидском осигурању којом је прописано да приход и примања Фонда чине и средства од имовине којом располаже Фонд и релевантних одредаба Закона о основама својинско правних односа и Закона о промету непокретности, утврдио да правно располагање непокретностима од стране Фонда обухвата право Фонда да предузима правне акте којима преноси своје право својине на непокретностима на други субјект, тако што своју непокретност продаје или размењује за право својине на некој другој непокретности, па је оценио неприхватљивим наводе иницијатора о томе да је прописујући оспореним одредбама члана 4. ал. 3. и 4, члана 5. и чл. 14, 15. и 16. Правилника могућности продаје и размене непокретности у својини Фонда Управни одбор Фонда поступио супротно одредбама члана 169. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а да се остали наводи иницијатора своде на питање економских ефеката који се остварују применом одредаба оспореног Правилника које регулишу наведене начине располагања непокретностима и оцену примене одредаба оспореног Правилника, која, у смислу одредаба члана 167. Устава, није у надлежности Уставног суда.

Оцењујући основаност навода иницијатора о неуставности и незаконитости оспореног члана 2. став 1. Правилника, Уставни суд је утврдио да овај члан не садржи дефиницију објекта већ ближе одређује врсте непокретности које су изграђене, купљене и на други начин прибављене од стране Фонда, чије је располагање уређено оспореним Правилником, а да Уставни суд није надлежан за поступање по захтевима за оцену уставности и законитости оспорених одредаба из разлога што одређена питања нису уређена, односно нису уређена на начин како то предлаже подносилац иницијативе.

Како се оспореним одредбама члана 9. ст. 1 и 3. и члана 12. став 3. Правилника Управни одбор Фонда, у складу са својим законским овлашћењем да уреди располагање непокретностима Фонда, определио да непокретности Фонда могу да користе без накнаде само државни органи и репрезентативна удружења осигураника и послодаваца чији представници управљају

Фондом, ради побољшања услова њиховог деловања у циљу остваривања општих друштвених интереса, односно да пословни простор изграђен и прибављен средствима за друштвени стандард корисника пензија може да користи само репрезентативно удружење корисника права (пензионера), уз могућност давања дела овог простора у закуп ради стицања прихода за обављање своје делатности, Уставни суд сматра да оваквим опредељењем није повређен уставни принцип једнакости изведен из начела забране дискриминације који је утврђен чланом 21. Устава, нити је дошло до повреде опште забране дискриминације из члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, имајући у виду да из одредаба члана 155. тач. 2) до 4) Закона о пензијском и инвалидском осигурању произлази да репрезентативна удружења осигураника, послодаваца и пензионера несумњиво имају различит законски третман, јер се налазе у различитој правној ситуацији у односу на „друга правна лица“, односно нерепрезентативна удружења, а да се оспорене одредбе Правилника под једнаким условима равноправно односе на сва репрезентативна удружења, Уставни суд је оценио да се не могу прихватити тврдње иницијатора да су наведене одредбе Правилника у супротности са одредбама члана 21. Устава и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Стога је Суд нашао да разлозима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности, сагласности са потврђеним међународним уговором и законитости Правилника о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање па је иницијативу одбацио, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, сагласности са потврђеним међународним уговором и за оцену законитости Правилника о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 33/14).

2. Одбацује се захтев „да се Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање забрани да располаже непокретностима у својини Фонда“.

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, сагласности са потврђеним међународним уговором и за оцену законитости Правилника наведеног у тачки 1. изреке. У иницијативи се наводи: да чланом 160. Закона о пензијском и инвалидском осигурању и

чланом 14. Статута Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, који су наведени као правни основ за доношење Правилника, нису прописана овлашћења Управног одбора Фонда „када је у питању располагање имовином Фонда“ и да су стога и одредбе члана 7. ст. 1. и 2, члана 13. став 2, члана 14. став 2, члана 15, члана 16. ст. 3. и 4. Правилника којима су прописана одређена овлашћења Управног одбора и директора Фонда у поступцима располагања непокретностима у супротности са чланом 160. Закона и чланом 14. Статута Фонда; да члан 169. Закона не предвиђа могућност да Фонд оствари приходе од размене или продаје непокретности Фонда, како је то прописано одредбама чл. 4, 5, 14, 15. и 16. Правилника, већ да приход Фонда могу представљати само плодови ствари које Фонд убира у виду закупнине, станарине, камате, дивиденде, субвенције, донације и сл.; да је циљ доношења Правилника очување и повећање вредности имовине Фонда, а не њено умањење или лишавање, те да су стога одредбе чл. 4, 5, 14, 15. и 16. Правилника, које предвиђају могућност отуђења непокретности Фонда, у супротности са чланом 169. Закона; да је у Правилнику „употребљена реч објекат супротно Закону о планирању и изградњи“, те да Правилник под непокретностима подразумева само објекте, а искључује земљиште; да одредбом члана 6. став 2. алинеја 1. Правилника није одређено „шта се сматра површином објекта“ који се даје у закуп непосредном погодбом; да се према одредби члана 9. став 1. Правилника непокретности Фонда могу дати на коришћење без накнаде државним органима, односно репрезентативним удружењима осигураника и послодаваца чији представници управљају Фондом, чиме су друга правна лица и грађани Републике, којима је ускраћено право да поднесу захтев за закуп непокретности Фонда, доведени у неравноправан положај; да одредбама члана 6. став 2. алинеја 2. и 3. Правилника није предвиђено давање непокретности Фонда у закуп Аутономној Покрајини Војводине и Аутономној Покрајини Косово и Метохија чиме су оне доведене у неравноправан положај у односу на државне органе, органе локалне самоуправе, организације и репрезентативна удружења којима се ове непокретности могу дати у закуп, те да су стога одредбе члана 6. став 2. алинеја 2. и 3. и члана 9. став 1. Правилника у супротности и са одредбама члана 182. ст. 1. и 2. Устава којима је утврђен појам аутономних покрајина; да су одредбама члана 9. став 3. и члана 12. став 3. Правилника, којима је уређена могућност давања пословног простора Фонда на коришћење без накнаде репрезентативном удружењу корисника права, уз право удружења да део овог простора да у закуп ради стицања прихода за обављање своје делатности, сва друга удружења корисника права доведена у неравноправан положај, те да су стога ове одредбе у супротности са чланом 21. Устава и са одредбама члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, о општој забрани дискриминације; да је доприносима свих осигураника управљао Фонд у своје име, а за рачун корисника права, финансирајући изградњу непокретности „на којима данас Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање има право својине“, те да су стога све одредбе Правилника које уређују отуђење непокретности

Фонда у супротности са чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, „с обзиром на то да би у случају отуђења непокретности Фонда корисници права били лишени права да њима управљају и да у њима уживају“. Иницијатор је предложио да Уставни суд забрани Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање располагање непокретностима у својини Фонда на начин прописан оспореним Правилником до окончања поступка пред Судом.

У одговору на наводе из иницијативе који је доставио директор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање се истиче: да је према члану 160. Закона о пензијском и инвалидском осигурању Управни одбор фонда највиши орган управљања Фондом који доноси статут и друге опште акте Фонда и одлучује о пословању Фонда, а према члану 14. Статута Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Фонд обезбеђује и наменско и економично коришћење средстава Фонда и стара се о увећању средстава на економским основама; да из наведеног несумњиво произлази да је Управни одбор Фонда надлежан за доношење оспореног Правилника, те да су стога неосновани наводи иницијатора којима се оспорава правни основ за његово доношење; да је Фонд, као организација за обавезно социјално осигурање, титулар права својине, сагласно одредби члана 3. став 2. Закона о јавној својини; да је чланом 169. Закона утврђено да од имовине којом располаже Фонд остварује средства која чине приход и примања Фонда, те да из наведеног произлази да се приходи Фонда у једном делу стичу и располагањем имовином; да како Законом и Статутом Фонда нису прецизно прописана одговорна лица и њихова овлашћења, процедура и начин располагања непокретном имовином Фонда, Управни одбор је донео оспорени Правилник; да располагање имовином подразумева и њено отуђење те да се, супротно схватању иницијатора, приход може остварити и адекватном разменом и продајом непокретности ради стицања средстава, уколико је у питању непокретност којом се не остварује одговарајућа добит или се стварају трошкови; да у прилог наведеног говоре и одредбе Закона о основама својинскоправних односа којима је прописано да власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже, у границама одређеним законом (члан 3. став 1) и одредбе Закона о промету непокретности којима је прописано да је промет непокретности слободан, ако законом није другачије одређено и да је промет непокретности, у смислу овог закона, пренос права својине на непокретности правним послом, уз накнаду или без накнаде (члан 1. и члан 2. став 1); да услов репрезентативности удружења пензионера, коме се пословни простор Фонда даје на коришћење без накнаде, не може бити дискриминаторски будући да је бројност чланова удружења услов за учешће у управљању Фондом преко Управног одбора, те да из одредбе члана 155. Закона о пензијском и инвалидском осигурању произлази да је намера законодавца била да „најаутентичнији, најбоље организовани и најбројнији представници осигураника, послодаваца и корисника права“ буду представљени у Управном одбору; да је Правилником о изменама и допунама оспореног Правилника („Службени гласник РС“,



број 56/15) проширен појам непокретности чије располагање је уређено Правилником, а предвиђено је и давање непокретности Фонда у закуп и на коришћење и на захтев органа аутономне покрајине.

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорени Правилник о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 33/14) донео 19. марта 2014. године Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање позивајући се на одредбе члана 160. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04 – УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – УС, 5/09, 107/09, 110/10, 93/12, 62/13 и 108/13) и одредбе члана 14. Статута Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, бр. 31/08 и 37/08 – исправка). Оспореним Правилником се утврђују врсте непокретности Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд), услови, начин и поступак располагања непокретностима у циљу очувања и увећања њихове вредности, као и стицања и увећања прихода, а о располагању непокретностима Фонда одлучује Управни одбор Фонда (члан 1).

Оспореним чл. 2, 4. и 5. Правилника, који су систематизовани у Поглављу I Правилника – „Опште одредбе“ (чл. 1. до 5), прописано је да се непокретностима, у смислу овог правилника, сматрају: пословне зграде и просторије, стамбене зграде и станови, гараже и гаражна места и други објекти изграђени, купљени и на други начин прибављени од стране Фонда и ближе су одређене намене за које се ове непокретности користе (члан 2); да се располагањем непокретностима сматра, поред осталог, и размена и отуђење непокретности (члан 4. ал. 3. и 4); да се непокретности које Фонд не користи у обављању својих пословних активности, могу дати у закуп, на коришћење, разменити, односно отуђити (члан 5).

Одредбама Поглавља II Правилника (чл. 6. до 12), у коме су систематизовани оспорени чл. 6, 7, 9. и 12. Правилника, уређено је давање непокретности у закуп и на коришћење. Оспореним одредбама члана 6. став 2. Правилника прописано је да се, изузетно од става 1. овог члана, непокретности Фонда дају у закуп непосредном погодбом, у случајевима: -када се у закуп даје непокретност величине до 100м<sup>2</sup>; -када се у закуп даје непокретност на захтев државног органа, органа јединице локалне самоуправе, односно репрезентативног удружења осигураника и послодаваца чији представници управљају Фондом; -када се у закуп даје непокретност на захтев организације коју је основао државни орган или орган јединице локалне самоуправе (ал. 1. до 3). Оспореним одредбама члана 7. Правилника прописано је овлашћење директора Фонда да спроведе поступак давања непокретности у закуп у складу са актом Владе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, а на основу одлуке Управног

одбора Фонда о покретању наведеног поступка (став 1), као и да одлуку о давању у закуп непокретности, након спроведеног поступка, доноси Управни одбор Фонда на предлог директора Фонда (став 2). Оспореним одредбама члана 9. Правилника прописано је да се непокретности Фонда могу дати на коришћење без накнаде државним органима, односно репрезентативним удружењима осигураника и послодаваца чији представници управљају Фондом, ради побољшања услова њиховог деловања у циљу остваривања општих друштвених интереса (став 1) и да се пословни простор изграђен и прибављен средствима за друштвени стандард корисника пензија даје на коришћење без накнаде репрезентативном удружењу корисника права ради обављања својих активности (став 3). Према оспореној одредби члана 12. став 3. Правилника, корисник пословног простора из члана 9. став 3. овог правилника (репрезентативно удружење корисника права) може дати део пословног простора у закуп ради стицања прихода за обављање своје делатности под условима који су ближе одређени овим чланом Правилника.

Оспореним чланом 13. Правилника, који чини Поглавље III Правилника којим је уређена размена непокретности, прописани су услови за размену непокретности непосредном погодбом и овлашћење директора Фонда да закључи уговор о размени непокретности на основу одлуке Управног одбора Фонда.

Оспорени чл. 14, 15. и 16. Правилника систематизовани су у Поглављу IV Правилника којим је регулисано отуђење непокретности. С тим у вези, оспореним чланом 14. Правилника одређено је да се непокретности Фонда могу отуђити у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда, а изузетно непосредном погодбом (став 1), прописано је овлашћење директора Фонда да спроведе поступак отуђења непокретности у складу са актом Владе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, а на основу одлуке Управног одбора Фонда о покретању поступка за отуђење непокретности у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања (став 2) и прописан је начин утврђивања почетне продајне цене непокретности и начин исплате цене непокретности (став 3). Сагласно оспореном члану 15. Правилника, одлуку о отуђењу непокретности, након спроведеног поступка, доноси Управни одбор Фонда на предлог директора Фонда (став 1) и на основу ове одлуке директор Фонда закључује уговор о купопродаји непокретности (став 2). Оспореним чланом 16. Правилника одређено је када и под којим условима се непокретности Фонда могу отуђити непосредном погодбом (ст. 1. и 2) и прописано је овлашћење директора Фонда да спроведе поступак отуђења непокретности у складу са актом Владе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, а на основу одлуке Управног одбора Фонда о отуђењу непокретности непосредном погодбом (став 3), као и да одлуку о отуђењу непокретности, након спроведеног поступка, доноси Управни

одбор Фонда на предлог директора Фонда и да на основу ове одлуке директор Фонда закључује купопродајни уговор (ст. 4. и 5).

### III

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима и о сагласности других општих аката са законом (члан 167. став 1. тач. 1. и 3); да Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује (члан 168. став 4).

Одредбом члана 1. став 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) прописано је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Према одредбама члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, свако право које закон предвиђа оствариваће се без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (став 1) и јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. (став 2).

Законом о пензијском о инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14) уређује се обавезно пензијско и инвалидско осигурање којим се обезбеђују права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења (члан 2. став 1. и члан 3). Сагласно одредби члана 9. Закона, средства за пензијско и инвалидско осигурање, односно права из пензијског и инвалидског осигурања обезбеђују се, односно остварују код републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд). Наведеним законом је такође прописано: да пензијско и инвалидско осигурање обезбеђује и спроводи фонд, те да је фонд правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање у коме се остварују права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђују средства за ово осигурање (члан 150); да фондом управљају представници осигураника, послодаваца и корисника права (члан 153); да су органи фонда управни

одбор и директор (члан 154); да управни одбор фонда има седам чланова, које именује и разрешава Влада Републике Србије и то: 1) четири члана на предлог министра надлежног за послове пензијског и инвалидског осигурања и министра надлежног за послове финансија; 2) једног члана из реда осигураника, на предлог репрезентативног синдиката основаног на нивоу Републике, у складу са законом којим се уређује рад, који има највећи број чланова; 3) једног члана из реда послодаваца, на предлог репрезентативног удружења послодаваца основаног на нивоу Републике, у складу са законом којим се уређује рад, које има највећи број чланова; 4) једног члана из реда корисника права, на предлог савеза пензионера основаног на нивоу Републике, које има највећи број чланова, а савез пензионера подноси доказ о броју регистрованих чланова министарству надлежном за послове пензијског и инвалидског осигурања, у складу са актом који доноси министар (члан 155); да управни одбор, поред осталог, доноси статут и друге опште акте фонда, одлучује о пословању фонда и одлучује о другим питањима и обавља друге послове, у складу са законом и статутом фонда (члан 160. став 1. тач. 1), 7) и 9)); да приход и примања фонда чине, поред осталог, средства од имовине којом располаже фонд (члан 169. став 1. тачка 3)); да се сопствени приходи фонда који остају по измирењу обавеза из члана 171. овог закона (исплата пензија и новчаних накнада из пензијског и инвалидског осигурања; текући расходи, издаци за нефинансијску имовину и отплату главнице и набавку финансијске имовине; друге обавезе утврђене законом) користе за улагања у хартије од вредности, за пласман код пословних банака и друге намене, ради остваривања добити (члан 172).

Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11) одређено је да је удружење, у смислу овог закона, добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом (члан 2. став 1).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС) прописано је: да се синдикатом, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација запослених у који се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса (члан 6); да се удружењем послодаваца, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација у коју послодавци добровољно ступају ради представљања, унапређења и заштите својих пословних интереса у складу са законом (члан 7); да се репрезентативним синдикатом за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно за грану, групу, подгрупу или делатност, сматра синдикат који испуњава услове из члана 218. овог закона и у који је учлањено најмање 10% запослених од укупног броја запослених у грани, групи, подгрупи или делатности, односно на територији одређене територијалне

јединице (члан 220); да се репрезентативним удружењем послодаваца, у смислу овог закона, сматра удружење послодаваца у које је учлањено 10% послодаваца од укупног броја послодаваца у грани, групи, подгрупи или делатности, односно на територији одређене територијалне јединице, под условом да ти послодавци запошљавају најмање 15% од укупног броја запослених у грани, групи, подгрупи или делатности, односно на територији одређене територијалне јединице (члан 222).

Одредбом члана 2. Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 и 108/16) прописано је да јавну својину чини право својине Републике Србије – државна својина, право својине аутономне покрајине – покрајинска својина и право својине јединице локалне самоуправе – општинска, односно градска својина. Према одредбама члана 3. Закона, у јавној својини су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за која је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и друге ствари које су, у складу са законом, у јавној својини (став 1), а под јавном својином из става 1. овог члана не сматрају се ствари организација обавезног социјалног осигурања (став 2). Наведеним законом је такође прописано: да ствари у јавној својини које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у смислу овог закона, чине непокретне (поред осталог, службене зграде и пословне просторије, стамбене зграде и станови, гараже и гаражна места) и покретне ствари и друга имовинска права, која служе за остваривање њихових права и дужности (члан 12. и члан 52. ст. 1. и 2).

Правилником о начину подношења доказа о броју регистрованих чланова удружења пензионера („Службени гласник РС“, број 99/07) уређује се начин подношења доказа о броју регистрованих чланова удружења пензионера која су основана на нивоу Републике Србије и која имају више од 50.000 регистрованих чланова (члан 1) и прописано је да поднесак са доказом о броју регистрованих чланова – удружења пензионера подносе министарству на надлежном за послове пензијског и инвалидског осигурања (члан 2).

Одредбама члана 14. Статута Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, бр. 31/08, 37/08 и 140/14), који је наведен као правни основ за доношење оспореног Правилника, одређени су послови које, поред послова утврђених Законом о пензијском и инвалидском осигурању, обавља Управни одбор и прописано је, поред осталог, да Управни одбор обезбеђује и наменско и економично коришћење средстава Фонда и стара се о увећању средстава на економским основама (тачка 1)).

#### IV

Уставни суд сматра да је за разматрање основаности тврдњи иницијатора којима се доводи у питање овлашћење Управног одбора Републичког фонда

за пензијско и инвалидско осигурање да располаже непокретностима Фонда, потребно претходно навести да је, сагласно одредбама члана 3. Закона о јавној својини, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, као правно лице са статусом организације за обавезно социјално осигурање, титулар права својине на свим стварима које користи, а које служе за остваривање његових права и дужности (непокретне и покретне ствари и друга имовинска права), што значи и на непокретностима из члана 2. став 1. оспореног Правилника које су изграђене, купљене и на други начин прибављене од стране Фонда. Имајући у виду да, сагласно одредби члана 3. став 1. Закона о основама својинско правних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/05), власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже, у границама одређеним законом, неспорно је овлашћење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање да располаже непокретностима које су у његовој својини, при чему, с обзиром на садржину оспореног Правилника и истакнуте разлоге оспоравања његове уставности и законитости, Уставни суд првенствено има у виду правно, а не фактичко, располагање овим непокретностима које се састоји у предузимању правних аката којима Фонд преноси своје право својине на непокретностима на другог субјекта (размена и продаја, тј. отуђење непокретности), односно правних аката којима Фонд ограничава своје право својине на непокретностима (закуп и давање непокретности на коришћење).

Полазећи од одредаба чл. 153. до 155. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Фонда орган управљања Фондом који, сагласно одредбама члана 160. став 1. тач. 1) и 7) Закона, доноси опште акте Фонда и одлучује о његовом пословању, односно обезбеђује наменско и економично коришћење средстава Фонда и стара се о увећању средстава на економским основама, у смислу одредбе члан 14. тачка 1. Статута Фонда, а ова средства чини и приход од имовине којом Фонд располаже. Имајући у виду да располагање имовином која је у својини Фонда свакако представља један од сегмената његовог пословања, Уставни суд сматра да је доношењем оспореног Правилника којим је на општи начин уредио услове, начин и поступак располагања непокретностима у својини Фонда и прописао своја и овлашћења директора Фонда у овим поступцима (оспорене одредбе члана 7. ст. 1. и 2, члана 13. став 2, члана 14. став 2, члана 15. и члана 16. ст. 3. и 4. Правилника), Управни одбор Фонда, супротно мишљењу иницијатора, поступио у границама својих овлашћења из члана 160. став 1. тач. 1) и 7) Закона и члана 14. тачка 1. Статута Фонда. С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да су неосноване тврдње иницијатора о непостојању овлашћења Управног одбора Фонда да располаже непокретностима које су својини Фонда.

## V

Када су у питању наводи иницијатора да одредбе члана 4. ал. 3. и 4, члана 5, чл. 14, 15. и 16. Правилника нису у сагласности са чланом 169. Закона о

пензијском и инвалидском осигурању јер овим чланом Закона није одређено да Фонд остварује приходе разменом и продајом својих непокретности, Уставни суд је пошао од одредбе става 1. тачка 3) наведеног члана Закона којом је прописано да приход и примања Фонда чине и средства од имовине којом располаже Фонд, од цитиране одредбе члана 3. став 1. Закона о основама својинско правних односа, као и од одредбе члана 2. став 1. Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 93/14, 121/14 и 6/15) према којој промет непокретности, у смислу овог закона, јесте пренос права својине на непокретности правним послом, уз накнаду или без накнаде. С обзиром на то да, као што је већ истакнуто, правно располагање непокретностима од стране Фонда обухвата право Фонда да предузима правне акте којима преноси своје право својине на непокретностима на другом субјекта, тако што своју непокретност продаје или размењује за право својине на некој другој непокретности, Уставни суд је оценио да су неприхватљиви наводи иницијатора о томе да је прописујући оспореним одредбама члана 4. ал. 3. и 4, члана 5, чл. 14, 15. и 16. Правилника могућност продаје и размене непокретности у својини Фонда Управни одбор Фонда поступио супротно одредбама члана 169. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Уставни суд такође сматра да се наводи иницијатора о томе да је циљ доношења оспореног Правилника очување и повећање вредности имовине Фонда што се не може остварити њеном продајом или разменом, своде на питање економских ефеката који се остварују применом одредаба оспореног Правилника које регулишу наведене начине располагања непокретностима. Имајући у виду да оцена примене одредаба оспореног Правилника није, у смислу одредаба члана 167. Устава, у надлежности Уставног суда, Суд је одбацио иницијативу и у овом делу због ненадлежности да по њој поступа.

## VI

Оцењујући основаност навода иницијатора о неуставности и незаконитости одредаба члана 2. став 1, члана 6. став 2. ал. 1. до 3. и члана 9. став 1. Правилника, Уставни суд је утврдио да се наведене одредбе Правилника оспоравају из разлога што, према мишљењу иницијатора, дефинишу појам објекта супротно Закону о планирању и изградњи (члан 2. став 1) и из разлога што су непотпуне или што одређена питања нису уређена на начин како то сматра подносилац иницијативе, као што су наводи да се под непокретностима на које се примењује оспорени Правилник не сматра и земљиште (члан 2. став 1), да није одређено шта се сматра површином објекта (члан 6. став 2. алинеја 1) и да није предвиђено давање непокретности у закуп и на коришћење аутономним покрајинама (члан 6. став 2. ал. 2. и 3. и члан 9. став 1). Имајући у виду да оспорени члан 2. став 1. Правилника не садржи дефиницију објекта већ ближе одређује врсте непокретности које су изграђене, купљене и на други начин прибављене од стране Фонда и чије је располагање уређено оспореним Правилником, као и да према одредбама члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава, Уставни суд није надлежан за поступање по захтевима за оцену уставности и законитости оспорених одредаба

Правилника из разлога што одређена питања нису уређена, односно нису уређена на начин како то предлаже подносилац иницијатива, Уставни суд је закључио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену уставности и законитости наведених одредаба Правилника, па је одбацио иницијативу и у овом делу.

С тим у вези, напомене ради, Уставни суд указује да је Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање донео Правилник о изменама и допунама оспореног Правилника о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 56/15) који је ступио на снагу 4. јула 2015. године. Одредбама наведеног правилника допуњен је оспорени члан 2. став 1. основног текста Правилника тако што је одређено да се непокретностима у смислу овог правилника сматра и земљиште (члан 1), допуњене су оспорене одредбе члана 6. став 1. ал. 2. и 3. и члана 9. став 1. основног текста Правилника тако што је сада предвиђена могућност давања непокретности Фонда у закуп (члан 2), односно на коришћење (члан 3) органима аутономне покрајине и организацијама које је основао орган аутономне покрајине.

## VII

Оспореним одредбама члана 9. ст. 1 и 3. и члана 12. став 3. Правилника Управни одбор Фонда се, у складу са својим законским овлашћењем да уреди располагање непокретностима Фонда, определио да непокретности Фонда могу да користе без накнаде само државни органи и репрезентативна удружења осигураника и послодаваца чији представници управљају Фондом, ради побољшања услова њиховог деловања у циљу остваривања општих друштвених интереса, односно да пословни простор изграђен и прибављен средствима за друштвени стандард корисника пензија може да користи само репрезентативно удружење корисника права (пензионера), уз могућност давања дела овог простора у закуп ради стицања прихода за обављање своје делатности. У питању су она репрезентативна удружења послодаваца и пензионера и репрезентативни синдикат осигураника који су основани на нивоу Републике Србије, чији представници, сагласно одредбама члана 155. тач. 2) до 4) Закона о пензијском и инвалидском осигурању, управљају Фондом и који, с обзиром на то да имају највећи број чланова, боље и ефикасније остварују, унапређују и штите циљеве и интересе свог чланства у односу на она удружења и синдикате који не испуњавају услов бројности. Уставни суд сматра да оваквим опредељењем Управног одбора Фонда, чију целисходност и оправданост Суд, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да цени, није повређен уставни принцип једнакости изведен из начела забране дискриминације који је утврђен чланом 21. Устава, нити је дошло до повреде опште забране дискриминације из члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, да би постојала повреда начела забране дискриминације, потребно је да су, без Правилником утврђеног легитимног циља и разумног оправдања, различито нормативно третирани субјекти који се налазе у истој или битно сличној правној ситуацији. Имајући



у виду да из одредаба члана 155. тач. 2) до 4) Закона о пензијском и инвалидском осигурању произлази да репрезентативна удружења осигураника, послодаваца и пензионера несумњиво имају различит законски третман, тј. налазе се у различитој правној ситуацији у односу на „друга правна лица“, односно нерепрезентативна удружења, а да се оспорене одредбе члана 9. ст. 1. и 3. и члана 12. став 3. Правилника под једнаким условима равноправно односе на сва репрезентативна удружења, Уставни суд је оценио да се не могу прихватити тврдње иницијатора да су наведене одредбе Правилника у супротности са одредбама члана 21. Устава и члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

### VIII

Имајући у виду да је на непокретностима које су предмет оспореног Правилника титулар права својине Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, што није спорно ни подносиоцу иницијативе, тј. да ове непокретности чине имовину Фонда, Уставни суд је као очигледно неосноване оценио наводе иницијатора да је одредбама оспореног Правилника које уређују отуђење непокретности Фонда повређено право корисника пензија на уживање наведене имовине у смислу одредбе члана 1. став 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

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, сагласности са потврђеним међународним уговором и за оцену законитости Правилника о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник РС“, број 33/14) 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.

### IX

Уставни суд указује да није надлежан да „забрани Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање да располаже непокретностима у својини Фонда“ на начин прописан оспореним Правилником до окончања поступка пред Судом, како је то тражио подносилац иницијативе, 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. Сагласно наведеном, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио наведени захтев иницијатора и одлучио као у тачки 2. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 2), члана 46. тачка 5) и 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.

– Општи акти јавних служби и других носилаца  
јавних овлашћења

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији  
радних места у Дому здравља „Рума“, Рума, број 128 од 20. јануара  
2016. године – члан 24.

– *Спуњавање на снагу оштрих актиа  
даном доношења*

Оспорена одредба члана 24. Правилника, којом је било предвиђено ступање на снагу овог правилника даном доношења и почетак његове примене од истог дана, несагласна је са одредбом члана 196. став 1. Устава, из разлога што Устав предвиђа ступање на снагу општег акта протеклом одређеног рока од дана његовог објављивања, дакле не везује ступање на снагу општег акта за дан доношења, нити допушта да се општим актом предвиди могућност да исти ступи на снагу и да се примењује пре него што је објављен и пре него што су они правни субјекти на које се тај општи акт односи упознати са његовом садржином.

Уставни суд донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредба члана 24. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Рума“, Рума, број 128 од 20. јануара 2016. године, није у сагласности са Уставом.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 24. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Рума“ Рума, број 128 од 20. јануара 2016. године. По наводима подносиоца иницијативе, одредба члана 24. оспореног Правилника која гласи: „Овај Правилник ступа на снагу даном доношења и примењиваће се од 20. јануара 2016. године“ супротна је одредби члана 196. Устава Републике Србије.

У одговору, доносилац оспореног Правилника, поред осталог, наводи: да оспорени акт није објављен на огласној табли даном доношења, јер је чланом 19. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору утврђена обавеза организационих облика у јавним службама да акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места достављају на претходну сагласност министарствима у чијем делокругу се налазе послови за чије обављање су образоване јавне службе, те да је

оспорени Правилник објављен на огласној табли установе одмах након добијања тражене сагласности 5. фебруара 2016. године.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Рума“ Рума, број 128, донео директор Дома здравља „Рума“, 20. јануара 2016. године. Оспореном одредбом члана 24. Правилника предвиђено је да овај правилник ступа на снагу даном доношења и да ће се примењивати од 20. јануара 2016. године.

Уставом Републике Србије утврђено је да се закони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, а да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. ст. 1. и 4).

Полазећи од наведеног, а крећући се у оквиру навода подносиоца иницијативе, Уставни суд је оценио да је оспорена одредба члана 24. Правилника, којом је било предвиђено ступање на снагу овог правилника даном његовог доношења и почетак његове примене од 20. јануара 2016. године, несагласна са одредбом члана 196. став 1. Устава, из разлога што Устав предвиђа ступање на снагу општег акта протеклом одређеног рока од дана његовог објављивања, дакле не везује ступање на снагу општег акта за дан доношења, нити допушта да се општим актом предвиди могућност да исти ступи на снагу пре него што је објављен и пре него што су они правни субјекти на које се тај општи акт односи упознати са његовом садржином.

Како поводом наведеног спорног уставноправног питања Уставни суд већ има заузет став (видети одлуке Уставног суда IУо-877/2010 од 30. маја 2012. године и IУо-816/2012 од 3. јула 2014. године – доступне преко интернет странице: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)), као и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, то је Уставни суд одлучио као у изреци, 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).

На крају, Уставни суд указује да утврђивање неуставности одредбе члана 24. Правилника, само по себи, не значи да овај акт никада није ступио на снагу. Наиме, оспорени Правилник није могао ступити на снагу даном доношења, како је то већ утврдио Уставни суд, али је могао да ступи на снагу након 5. фебруара 2016. године, када је, на основу навода из одговора доносиоца оспореног акта, оспорени Правилник објављен на огласној табли установе.

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

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 24. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља

„Рума“ Рума, број 128 од 20. јануара 2016. године, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-222/2016 од 1. јуна 2017. године („Службени гласник РС“, број 70/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука УО-899/2012 од 5. фебруара 2015. године

Одлука УО-344/2015 од 24. новембра 2016. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

Статут Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – Одлука УС, 43/11 и 22/12)  
– део одредбе члана 248. став 2.

*– Искључивање њива на вођење управној спора њрошив одлука суда часџи  
Лекарске коморе којима је изречена мера јавне опомене*

Оспореном одредбом члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије, којом је прописана иста забрана као и чланом 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника, односно да се против коначне одлуке Врховног суда части Лекарске коморе Србије може водити управни спор, осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута, нарушава се право на судску заштиту и приступ суду утврђено чланом 32. став 1. Устава, као и право на правно средство утврђено чланом 36. став 2. Устава. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да оспорена одредба Статута није у сагласности ни са одредбом члана 198. став 2. Устава, имајући у виду да вођење управног спора није дозвољено против коначних одлука Врховног суда части Лекарске коморе Србије о изрицању мере јавне опомене, а да при томе Законом није предвиђена другачија судска заштита за ове одлуке.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) није у сагласности са Уставом.

2. Утврђује се да одредба члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – Одлука УС, 43/11 и 22/12), у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“, није у сагласности са Уставом и законом.

## Образложење

## I

Решењем Уставног суда ПУз-289/2015, донетим на седници Уставног суда одржаној 9. новембра 2016. године, Суд је самостално покренуо поступак за оцену уставности одредбе члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) и за оцену уставности и законитости одредбе члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – Одлука УС, 43/11 и 22/12), у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“. Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли јавна опомена, као дисциплинска мера, с обзиром на правне последице које производи, има карактер и обележја санкције за члана Коморе коме је изречена, или се пак ради само о тзв. „чисто моралној мери“ упозорења без елемената репресивности; с тим у вези се поставља и питање да ли се изрицањем јавне опомене одлучује о правима, обавезама или интересу лица на које се ова дисциплинска мера односи, имајући у виду њене последице;

– да ли се искључивањем вођења управног спора против коначних одлука суда части Коморе којима су изречене јавне опомене члановима Коморе, нарушава право на судску заштиту и приступ суду, утврђено чланом 32. став 1. Устава, као и право на правно средство, утврђено чланом 36. став 2. Устава;

– да ли су оспорене одредбе члана 46. став 1. Закона и члана 248. став 2. Статута *in fine* у сагласности са одредбом члана 198. став 2. Устава, имајући у виду да вођење управног спора није дозвољено против свих коначних одлука суда части, односно одлука Врховног суд части Лекарске коморе Србије, тј. да је искључено против одлука којима је изречена јавна опомена члану Коморе, а да, при томе, овим законом није предвиђена другачија судска заштита за ове одлуке;

– да ли су селективним прописивањем вођења управног спора против одлука суда части у Лекарској комори Србије, повређени уставни принципи једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације, утврђени чланом 21. Устава.

У погледу оцене законитости оспорене одредбе члана 248. став 2. Статута *in fine*, Уставни суд је оценио да се као спорно поставља питање да ли је предвиђено искључење вођења управног спора у односу на поједине одлуке Врховног суда части Лекарске коморе Србије, а без обезбеђења другачије судске заштите на основу Закона, у сагласности са одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима, којом је прописано да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

Уставни суд је наведено решење доставио Народној скупштини и Скупштини лекарске коморе Србије на одговор, 30. новембра 2016. године.

Народна скупштина није доставила одговор Уставном суду, док је Скупштина лекарске коморе Србије доставила свој одговор Уставном суду 26. децембра 2016. године. У том одговору се наводи да је оспорена одредба Статута унета у текст Статута Лекарске коморе Србије, сагласно одредби члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника, имајући у виду да одредбе Статута морају бити у складу са одредбама овог закона.

## II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Законом о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) основане су коморе здравствених радника, као независне, професионалне организације, уређено је чланство у коморама здравствених радника, послови, организација и рад комора, посредовање у споровима и судови части, као и друга питања од значаја за рад коморе. Чланом 7. став 1. Закона утврђени су послови које коморе обављају као јавна овлашћења (поверени послови), у које, поред осталог, спадају и организација судова части за утврђивање повреде професионалне дужности и одговорности чланова коморе, као и за изрицање мера за те повреде и вођење именика изречених дисциплинских мера члановима коморе (тач. 5) и 6)). Одредбама чл. 39. до 47. Закона уређена је дисциплинска одговорност чланова коморе пред судом части у случају повреде професионалне дужности или угледа члана коморе. Врсте дисциплинских мера које може изрећи суд части члановима коморе одређене су чланом 43. Закона, а једна од тих мера је и јавна опомена утврђена тачком 1) овог члана Закона. Одредбом члана 44. став 1. Закона прописано је да се мера јавне опомене изриче за лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, док је одредбом члана 45. став 4. Закона предвиђена двостепеност о одлучивању у поступку пред судом части на тај начин што је прописано да о жалби против одлуке суда части првог степена решава суд части другог степена. Оспореном одредбом члана 46. став 1. Закона прописано је да против коначне одлуке суда части којом је изречена дисциплинска мера из члана 43. тачка 1) овог закона члан коморе не може покренути управни спор.

Иста забрана предвиђена је и оспореном одредбом члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије, којом је прописано да је одлука Врховног суда части Лекарске коморе Србије коначна и да се против ње може водити управни спор, осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута.

За оцену уставности оспорених одредаба Закона и Статута, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита

права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. ст. 1. и 2); да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. став 2); 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).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), којима је прописано: 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 (члан 3. ст. 1. и 2); да управни акт, у смислу овог закона, јесте 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 се надлежним органом, у смислу овог закона, сматрају државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима (члан 6); да управни спор решава Управни суд (члан 8. став 1); да се управни спор може покренути против управног акта који је донет у другом степену, да се управни спор може покренути и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку (члан 14).

Положај ималаца јавних овлашћења при вршењу поверених послова државне управе одређен је чланом 51. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), којим је прописано да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе.

Одредбом члана 135. став 2. тачка 4) Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13, 93/14, 96/15 и 106/15) је прописано да ће оснивач здравствене установе разрешити директора пре истека мандата ако му надлежна комора изрекне једну од дисциплинских мера прописаних законом.

### III

Законом о коморама здравствених радника је основано пет комора здравствених радника у Републици Србији, као независне и професионалне организације лекара, стоматолога, фармацеута, биохемичара и медицинских

сестара и здравствених техничара, којима је поверено вршење одређених јавних овлашћења, сагласно члану 137. став 2. Устава. Један од Законом поверених послова које обављају коморе здравствених радника јесте и организација судова части за утврђивање повреде професионалне дужности и одговорности чланова коморе, као и за изрицање мера за те повреде и вођење именика изречених дисциплинских мера члановима коморе. Дисциплинска одговорност чланова коморе уређена је одредбама чл. 39. до 47. Закона. Тако је одредбом члана 39. Закона прописано да је члан коморе дисциплински одговоран пред судом части ако чињењем или нечињењем изврши повреду професионалне дужности или угледа члана коморе, које су одређене чланом 40. став 1. Закона и статутом коморе. Суд части, који може бити првог или другог степена, у зависности од тога да ли је образован у седишту огранка коморе или у седишту коморе, може након спроведеног дисциплинског поступка, изрећи члану коморе једну од следећих дисциплинских мера: 1) јавну опомену, 2) новчану казну; 3) привремену забрану самосталног рада у обављању одређених послова здравствене делатности и 4) привремену забрану самосталног рада у обављању здравствене делатности. Јавна опомена и новчана казна се изричу за лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, док се мере привремене забране самосталног рада у обављању одређених послова из здравствене делатности или здравствене делатности у целини изричу за теже повреде професионалне дужности и угледа члана коморе. Против одлука суда части првог степена дозвољена је жалба суду части другог степена, међутим вођење управног спора против коначне одлуке суда части је дозвољено само у случају када је том одлуком изречена дисциплинска мера новчане казне или привремене забране самосталног рада у обављању одређених послова из здравствене делатности или здравствене делатности у целини, али не и у случају изрицања јавне опомене, како је то изричито предвиђено оспореном одредбом члана 46. став 1. Закона.

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре указује да јавна опомена, по својој правној природи, представља најблажу дисциплинску меру која се може изрећи члану Коморе у случају лакших повреда професионалне дужности или угледа члана Коморе. Законом о коморама здравствених радника (члан 40) и Статутом Лекарске коморе Србије (члан 47) прописано је када члан Коморе врши повреду професионалне дужности или угледа члана Коморе, али није одређено шта се од побројаног сматра лакшом, а шта тежом повредом. Стога је одредбом члана 47. став 7. Статута прописано да при одређивању дисциплинске мере, судеће Веће Суда части мора узети у обзир тежину и последице учињене повреде, околности под којима је до учињене повреде дошло, степен кривице учиниоца и његово држање након учињене повреде и дуге олакшавајуће или отежавајуће околности које су имале утицај на доношење дисциплинске мере. Из наведеног следи да је судеће Веће Суда части орган који цени да ли је члан Коморе својим поступањем, односно непоступањем извршио лакшу или тежу повреду професионалне дужности или угледа члана Коморе. За разлику од других предвиђених



дисциплинских мера, попут новчане казне и привремене забране обављања одређених послова у здравственој делатности или здравствене делатности у целини, које садрже одређени степен репресивности и представљају казну због учињене грешке члана Коморе, јавна опомена представља првенствено меру упозорења која се састоји у прекору упућеном починиоцу лакше повреде професионалне дужности или угледа члана Коморе.

У погледу правних последица изрицања јавне опомене члану коморе због лакше повреде професионалне дужности и угледа члана коморе, Уставни суд најпре указује да се одлука Суда части о изрицању јавне опомене објављује у гласилу Коморе, затим да се (као и све дисциплинске мере) уноси у евиденцију о изреченим дисциплинским мерама, одакле се брише по истеку од три године од правноснажности одлуке, уколико лекар није учинио нову повреду од правноснажности одлуке, као и да се одлаже у Именик изречених мера члановима Коморе. Поред наведеног, сагласно члану 135. став 2. тачка 4) Закона о здравственој заштити, оснивач здравствене установе ће разрешити директора здравствене установе пре истека мандата, уколико му надлежна комора изрекне једну од дисциплинских мера прописаних законом, што би значило и у случају изрицања дисциплинске мере јавне опомене, против које није обезбеђена судска заштита.

Сагласно наведеном, Уставни суд је стао на становиште да, без обзира што јавна опомена као дисциплинска мера најблажег карактера има првенствено карактер упозорења због учињене повреде професионалне дужности, како лице грешку не би поновило у будућности, чињеница да је Законом као дисциплинска мера прописана „јавна опомена“, а не „опомена“, што за последицу има њено јавно објављивање у гласилу коморе, представља специфичну санкцију за сваког коме је изречена, будући да се не ограничава на интерно упозорење, већ сазнање о изреченој дисциплинској мери могу имати и лица која нису чланови коморе. Поред наведеног, изрицање јавне опомене за собом повлачи и једну конкретну санкцију прописану Законом о здравственој заштити, а односи се на чињеницу да ће и у случају изрицања јавне опомене оснивач разрешити директора здравствене установе пре истека мандата. Дакле, у случају да је мера јавне опомене изречена директору здравствене установе, а поводом које није дозвољена судска заштита, оснивач по Закону има обавезу да такво лице разреши функције директора пре истека мандата на који је изабран. Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да се изрицањем јавне опомене одлучује о правима, обавезама или интересу лица на које се ова дисциплинска мера односи, имајући у виду њене последице.

Како се изрицањем јавне опомене одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу појединца, то је Уставни суд оценио да се искључивањем вођења управног спора против коначних одлука суда части Коморе којима су изречене јавне опомене члановима Коморе, нарушава право на судску заштиту и приступ суду утврђено чланом 32. став 1. Устава, као и право на правно средство, утврђено чланом 36. став 2. Устава. Из истих разлога, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона и Статута

*in fine* нису у сагласности ни са одредбом члана 198. став 2. Устава, имајући у виду да вођење управног спора није дозвољено против коначних одлука суда части, односно одлука Врховног суда части Лекарске коморе Србије којима су изречене мере јавне опомене, а да при томе, овим законом није предвиђена другачија судска заштита за ове одлуке.

Уставни суд је поводом оспорених нормативних решења, такође, утврдио да су селективним прописивањем вођења управног спора против одлука дисциплинских органа Лекарске коморе Србије, доведени у неравноправан положај чланови Лекарске коморе који не могу да остваре право на судску заштиту против одлука ових органа којима је изречена јавна опомена, у односу на чланове Коморе којима је то дозвољено у случају изрицања свих других дисциплинских мера, имајући у виду да се ради о истоверним правним актима, тј. коначним појединачним актима којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу неког појединца. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе Закона и Статута *in fine* нису у сагласности ни са одредбама члана 21. Устава којима је утврђена једнакост свих пред Уставом и законом, зајемчено право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, односно забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу.

У погледу оцене законитости оспорене одредбе члана 248. став 2. Статута *in fine*, Уставни суд је оценио да предвиђено искључење вођења управног спора у односу на поједине одлуке Врховног суда части Лекарске коморе Србије, а без обезбеђења другачије судске заштите на основу Закона, није у сагласности ни са одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима, којом је прописано да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је у поступку нормативне контроле утврдио да одредба члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника није у сагласности са Уставом, док одредба члана 248. став 2. Статута *in fine* није у сагласности са Уставом и законом.

И на крају, Уставни суд указује и на поједине примере у којима је вођење управног спора дозвољено и приликом изрицања најблажих дисциплинских мера (опомена или јавна опомена) у неким другим професионалним јавним службама и државним органима у Републици Србији. Тако је за све дисциплинске мере, у које спада и опомена, сагласно члану 85. Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 3/11 и 24/12 – Одлука УС) и члану 541. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 105/15 и 106/16 – аутентично тумачење), дозвољено вођење управног спора. Исто право имају и судије и носиоци јавнотужилачке функције, на основу члана 98. став 4. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС, 106/15 – Одлука УС и 47/17) и члана 111. став 4. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС).

## IV

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду („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 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника, наведеног у тачки 1. изреке, и одредба члана 248. став 2. Статута Лекарске коморе Србије, наведеног у тачки 2. изреке, у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУз-289/2015 од 8. јуна 2017. године

(„Службени гласник РС“, број 70/17)

## – Општи акти задруга

Општа правила омладинског и студентског задругарства  
(„Службени лист СРЈ“, број 20/98 и „Службени гласник РС“, број 47/10)

*– Да ли се оспореним одредбама Општих правила да Студентско омладински задружни савез Србије везује омладинске и студентске задруге и да општи и законски интересе свих омладинских и студентских задруга, криши зајемчено право из члана 55. став 1. Устава да се остане изван сваког удружења, да ли је овакво решење противно и уставним начелима и одредбама Закона о задругама; да ли се оспореним одредбама Општих правила уређују права и обавезе који су већ уређени посебним законима, на начин који није у складу са законским уређивањем и друга питања*

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да Закон о задругама не предвиђа доношење општих правила којима се уређује одговарајућа област задругарства и примена Законом већ непосредно утврђених задружних принципа и вредности, нити се из целине законских одредаба може на било који начин закључити да је овакав општи акт део законски уређеног задругарства, те да за постојање оспорених Општих правила нема законског утемељења. Суд је, такође, утврдио да доносилац оспореног општег акта (као ни други задружни савези) нема законског основа да својим актом уређује питања која су уређена оспореним Општим правилима, и то из разлога што је, са једне стране, оспорени акт донет на основу ранијих законом предвиђених јавних овлашћења задружног савеза, која задружни савези према важећем закону немају и, са друге стране, зато што из одредаба важећег Закона о задругама неспорно произлази да задружни савез општим актима које доноси може уређивати само питања рада,

организације, управљања и др. која се односе на тај задружни савез, а не и питања односа у задругама чланицама задружног савеза, нити може да уређује задружне принципе, који су уређени самим Законом, нити њихову примену у задругама чланицама, јер је то обавезна да учини свака задруга у својим задружним правилима.

Полазећи од наведеног и тога да Студентско омладински задружни савез Србије, као доносилац оспорених Општих правила, није у поступку усклађивања општих аката са законом оспорени акт ставио ван снаге, већ су ова општа правила омладинског и студентског задругарства из 1998. године и даље у правном поретку, Уставни суд је утврдио да оспорени општи акт у целини није у сагласности са законом, а самим тим ни са Уставом, сагласно принципу хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 1. Устава.

С обзиром на утврђену неуставност и незаконитост оспорених Општих правила у целини, Уставни суд се није посебно упуштао у испитивање основаности навода иницијативе којима се образлаже несавласност појединих одредаба овог општег акта са Уставом и законом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

Утврђује се да Општа правила омладинског и студентског задругарства („Службени лист СРЈ“, број 20/98 и „Службени гласник РС“, број 47/10) нису у сагласности са Уставом и законом.

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 2. став 1, члана 3, члана 5. став 2, члана 21. ст. 1. 3. 4. и 5, члана 22. став 2. тачка 7), члана 41, члана 43. став 1, члана 45, члана 47. ст. 2. и 3, члана 50. став 6, члана 52. ст. 1. и 2, члана 53, чл. 67. до 71. и члана 80. Општих правила омладинског и студентског задругарства („Службени лист СРЈ“, број 20/98 и „Службени гласник РС“, број 47/10) (у даљем тексту: Општа правила).

У иницијативи се наводи да оспорене одредбе Општих правила нису у сагласности са одредбама чл. 1. и 6, члана 7. став 1, чл. 11, 13, 68. и 72. и члана 85. став 1. Закона о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и др. и „Службени гласник РС“ бр. 101/05 и 34/06), члана 48. став 4. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), чл. 1. и 5. Закона о регистрацији привредних субјеката („Службени гласник РС“, бр. 55/04, 61/05 и 111/09 – др. закони), члана 4. став 1. и члана 106 Закона о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 55/04 и 111/09), члана 25. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени

гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – исправка др. закон, 61/07, 20/09 и 72/09) и чл. 1. и 4. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), као да нису у сагласности и са одредбама члана 21. став 1, члана 55. став 1, члана 58. став 4, члана 82. став 1, члана 83, члана 84. став 2, члана 97. тач. 6) и 11) и члана 195. Устава Републике Србије. Иницијатор сматра да се одредбама Општинских правила којима је предвиђено да Студентско омладински задружни савез Србије повезује омладинске и студентске задруге које су регистроване са ознаком „омладинска или студентска“ задруга, те да штити и заступа интересе свих омладинских и студентских задруга, крши зајемчено право из члана 55. став 1. Устава да се остане изван сваког удружења, као и да је овакво решење противно уставним начелима о самосталности привредних субјеката и слободи предузетништва из чл. 82. и 83. Устава и одредбама Закона о задругама (чл. 68. и 72. Закона). По мишљењу иницијатора, Студентско омладински задружни савез може да повезује само своје чланице, а не и остале задруге, које могу да оснују други савез, да се учлане у више савеза или да не буду чланови ниједног савеза. Иницијатор такође сматра да се оспореним одредбама Општинских правила којима се уређују питања везана за пословање задруга повређују начела самосталности привредних субјеката, слободе предузетништва и једнаког правног положаја на тржишту, као и да су те одредбе истовремено незаконите са становишта одредаба чл. 1, 6, 7, 11. и 13. Закона о задругама којима се уређују самосталност задруга, иступање у промету, одговорност за обавезе задруге, односно уговор о оснивању и задружна правила који су Законом прописани акти сваке задруге. Иницијатор такође наводи да се појединим оспореним одредбама Општинских правила уређују права и обавезе која су већ уређени посебним законима (Законом о раду, Законом о регистрацији привредних субјеката, Законом о Агенцији за привредне регистре, Законом о пореском поступку и пореској администрацији, Законом о прекршајима), и то на начин који није у складу са важећим законским решењима, чиме се, по мишљењу иницијатора, неуставно преузима законска надлежност.

У одговору доносиоца оспореног акта, који је Уставном суду достављен пре доношења новог Закона о задругама, наводи се да је оспорена Општа правила донео Студентско омладински задружни савез Србије у вршењу јавних овлашћења, на основу члана 85. став 1. тачка 1) Закона о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 34/06). Поводом наведеног, доносилац истиче да појам јавних овлашћења подразумева обавезност, односно правно дејство аката донетих по том основу на све субјекте који припадају одређеној категорији (врсти) чији је рад предмет уређења тим актом, а што произлази и из одредбе члана 85. став 1. тачка 1. Закона о задругама којом је прописано да Савез студентских и омладинских задруга Југославије врши јавно овлашћење, између осталог, доношењем општих правила којима се уређују примена задружних принципа и друга питања од значаја за пословање врсте задруга које повезују ти савези. Истиче се такође да појам „повезује“ не значи да се све задруге

чланице Савеза по сили одредаба Општих правила, односно мимо начела добровољности и поступка за оснивање задружних савеза, обавезују на чланство у Савезу. Имајући у виду наведено, доносилац акта оспорава основаност навода иницијативе, уз напомену да ће се, с обзиром на то да је у току поступак припреме предлога новог Закона о задругама и да је у току поступак давања предлога за измене и допуне Општих правила, поновно преиспитати одредбе Општих правила о директору задруге (члан 50. став 6), о обавези задруге да Агенцији за привредне регистре и Пореској управи достави потврду о регистрацији у задружни регистар (члан 21. ст. 3. и 4), о обавези задружног савеза да обавештава надлежне органе о задругама које не поступају по одредби члана 68. став 1. Општих правила (члан 68. став 3), те о прекршајном санкционисању повреда одредаба Општих правила од стране задруге (члан 71. став 2).

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је Општа правила омладинског и студентског задругарства донео 1998. године (основни текст објављен у „Службеном листу СРЈ“, број 20/98) Савез омладинских и студентских задруга Југославије, који је, решењем Привредног суда у Београду Фи. 2694/03), пререгистрован у Студентско омладински задружни савез Србије. Након тога, 2010. године донета су Општа правила о изменама и допунама Општих правила омладинског и студентског задругарства („Службени гласник РС“, број 47/10).

Оспорени општи акт садржи четири дела. Први део, означен као „Основне одредбе“, предвиђа, између осталог: да се овим правилима уређује примена задружних принципа – добровољности, солидарности, демократичности, економског учешћа, једнаког права управљања, самосталности, задружног образовања и међузадружне сарадње, као и друга питања од значаја за рад и пословање омладинских и студентских задруга, уз уважавање искуства и специфичности омладинског задругарства, његове традиције, економско-социјалне, хумане и образовно-васпитне функције (члан 1); да Студентско омладински задружни савез Србије (у даљем тексту: Задружни савез) повезује омладинске и студентске задруге (у даљем тексту: задруга) које су регистроване са ознаком – „омладинска или студентска“ задруга и чија је основна делатност прописана законом за ову врсту задруга, да су Општа правила акт који је донет за спровођење законом прописаних јавних овлашћења којима се уређују минималне јединствене пословне и моралне норме рада задруге и задружног савеза у циљу промоције, примене и заштите задружног имена, задружног принципа и задружних вредности, да су садржај и обавезност примене ових правила одређени врстом и обимом послова пренетих са државних органа на овлашћени задружни савез (члан 2); да ради заштите законитости, традиције, угледа и интереса омладинског задругарства, задружни савез који врши задружну ревизију (у даљем тексту: ревизијски савез) има право и обавезу да предузме одговарајуће мере, укључујући између осталог, и ускраћивање пореских олакшица, ако

задруга у поступку задружне ревизије не отклони утврђене неправилности у оснивању и пословању (члан 3); да задруга може у свом називу користити ознаку „омладинска“ или „студентска“ и користити олакшице прописане законом за ову врсту задруга, само ако су јој акта и пословање у складу са задружним принципима и другим нормама прописаним законом и Општим правилима (члан 5. став 2). Други део уређује осам задружних принципа (добровољност, солидарност, демократичност, економско учешће, једнако право управљања, самосталност, задружно образовање и међузадружна сарадња). Наведени принципи се не односе на деловање задружног савеза, већ представљају опште принципе задругарства у Републици Србији, те је стога њихова садржина првенствено усмерена на положај, права и обавезе задруга и задругара. У трећем делу, који је означен као „Примена задружних принципа“, детаљно се уређују питања која се односе на оснивање и пословање задруге (циљеви оснивања задруге, услови за оснивање задруге, средства задруге, обавезе и права задруге), затим услови и начин стицања статуса задругара, делатност задруге, начин обрачуна, стицање и расподела прихода задруге, управљање задругом, обавезна правила тзв. задружне сарадње, установљава се и уређује Задружна арбитража (у задругама и Задружном савезу) и Суд части (у Задружном савезу). Такође, одредбама овог дела општег акта који је донео Задружни савез уводи се задружни регистар и установљавају обавезе задруга у погледу достављања података које одреди Задружни савез, уз прописивање, поред осталог, забране достављања одређених података правним лицима. У овом делу Општинских правила уређује се и задружна ревизија (ревизија свих омладинских и студентских задруга), коју обавља Студентско омладински задружни савез Србије. Последњи, четврти део оспореног акта, садржи прелазне и завршне одредбе, међу којима је и овлашћење генералног секретара Задружног савеза (који није орган Задружног савеза) да се стара о спровођењу Општинских правила, као и обавеза свих омладинских и студентских задруга да своју организацију, пословање и општа акта усагласе са овим правилима.

Оспорена Општа правила донета су на основу одредбе члана 85. став 1. тачка 1) тада важећег Закона о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96, 12/98 и др. и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 34/06). Наведеним Законом, у члану 85. став 1, било је прописано да таксативно набројани задружни савези, међу којима је и Савез студентских и омладинских задруга Југославије, врше следећа јавна овлашћења: 1) доносе општа правила којима се уређује примена задружних принципа и друга питања од значаја за пословање врста задруга које повезују ти савези; 2) доносе правила којима се прописују услови које морају испуњавати задружни савези и ревизори који обављају задружну ревизију; 3) утврђују који задружни савези испуњавају услове за вођење задружне ревизије и воде регистар тих савеза. Иначе, самим Законом, већ у члану 1, били су утврђени задружни принципи, затим је у посебном делу Закона било уређено оснивање задруге (у оквиру ког поступка је свака задруга на оснивачкој скупштини имала обавезу да донесе посебан акт – задружна правила), а закон је детаљно уређивао

и питања стицања и престанка статуса задругара, управљање задругом и органе задруге, имовину задруге, расподелу добити, односно покривање губитака, делатност задруге, престанак задруге, и др.

### III

Уставни суд констатује да је након подношења иницијативе, 29. децембра 2015. године, Народна скупштина донела нови Закон о задругама („Службени гласник РС“, број 112 /15), који је ступио на снагу 7. јануара 2016. године. Сагласно својој Уставом Републике Србије утврђеној надлежности, Уставни суд законитост општих правних аката цени у односу на одредбе закона који је на снази. Чланом 115. важећег закона утврђено је да даном његовог ступања на снагу престаје да важи Закон о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 34/06), као и Закон о задругама („Службени гласник СРС“, број 57/89 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 и 101/05 – др. закон). Такође, одредбом члана 106. став 2. важећег Закона прописано је да су задруге и задружни савези дужни да ускладе своју организацију, пословање и опште акте с одредбама овог закона најкасније у року од годину дана од дана његовог ступања на снагу.

Провером у електронској бази важећих прописа, Уставни суд је утврдио да су оспорена Општа правила омладинског и студентског задругарства („Службени лист СРЈ“, број 20/98 и „Службени гласник РС“, број 47/10) и даље на снази.

### IV

Полазећи од претходно наведеног, Уставни суд истиче да се Законом о задругама донетим 2015. године уређују сва питања која се тичу области задругарства (правни положај задруга, њихово оснивање, управљање и органи задруге, стицање и престанак статуса задругара, књига задругара, имовина и пословање задруге, фондови, расподела добити и покриће губитака у задругама, престанак задруге, задружни савези, сложене задруге, регистрација задруга, задружна ревизија, као и друга питања од значаја за положај и рад задруге (у члану 1. – предмет Закона). За разлику од раније важећих законских решења, према новом Закону о задругама, задружни савез не врши јавна овлашћења (која су била предвиђена чланом 85. старог Закона), нити може да доноси општа правила у одређеној области задругарства. Постојање оваквог акта уопште није предвиђено важећим законом. Одредбе важећег Закона почивају на концепту да свака задруга и сваки задружни савез, у поступку оснивања, доносе тзв. задружна правила. Чланом 19. став 1. Закона прописано је да су задружна правила општи акт задруге којим се уређују управљање задругом, унутрашња организација задруга и друга питања у складу са овим законом, док су у ставу 2. истог члана таксативно наведена питања која морају бити уређена задружним правилима. Према члану 54. Закона, задруга (као правно лице) послује у своје име и за свој рачун и у своје име и за рачун својих задругара или у име и за рачун задругара, а у складу са уговором о оснивању задруге



и задружним правилима те задруге. Са друге стране, одредбама главе IX Закона уређена су питања која се односе на задружни савез, који је, сагласно члану 68. Закона, самостална, интересна, пословна и стручна организација, коју оснивају задруге и други задружни савези ради остваривања, усклађивања, унапређивања, пословног повезивања, заштите и заступања заједничких интереса задруга и задругара. Одредбом члана 69. став 5. Закона прописано је да се задружни савез оснива на оснивачкој скупштини усвајањем правила задружног савеза (чија је садржина таксативно уређена чланом 73. Закона), закључењем уговора о оснивању и избором органа задружног савеза. Чланом 70. Закона прописани су послови задружног савеза: 1) подстицање задругарства и унапређења задружних начела; 2) пружање стручне и друге помоћи задругама и задругарима приликом оснивања, пословања и престанка задруге; 3) заступање интереса задруга пред државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, носиоцима јавних овлашћења и другим институцијама и организацијама; 4) покретање регулаторних иницијатива пред регулаторним телима; 5) представљање задруга у иностранству, остваривање сарадње са задругама и задружним асоцијацијама из иностранства; 6) послови арбитраже; 7) послови задружне ревизије у складу са законом; 8) организовање и подстицање стручног усавршавања, научноистраживачког рада и информативно-издавачке и маркетиншке делатности од интереса за унапређење задругарства; 9) вођење евиденције о задругама (књига задругара) и задружне статистике; 10) управљање имовином у задружној својини која им је предата у складу са одредбама којима се регулише поступак стечаја, односно ликвидације; 11) обављање информативне и саветодавне функције према чланицама; 12) обављање послова посредничке и промотивне функције за своје чланице и 13) други послови, у складу са овим законом и правилима задружног савеза. Одредбом члана 71. Закона задругама је дата могућност да задружном савезу чији су чланови, повере да у њихово име и за њихов рачун обавља одређене послове. Сагласно члану 72. став 1. Закона, задружним савезом управљају његови чланови (задруге), преко својих представника, а из садржине одредаба члана 73. Закона следи да се правила задружног савеза у потпуности и искључиво односе на рад и деловање самог задружног савеза који је правила донео, а не на рад, организацију и деловање задруга које су га основале, једнако као што се задружна правила које је донела једна задруга односе само на ту задругу. Коначно, одредбама главе IX Закона уређена је задружна ревизија која, сагласно члану 80. Закона, представља контролу усклађености пословања, управљања и организовања задруге са одредбама овог закона, задружним принципима и задружним вредностима (који су утврђени самим Законом), а поред контролне функције има и превентивну и инструктивну функцију у циљу заштите интереса задруга, задругара и унапређења задругарства. Одредбом члана 83. став 1. Закона прописано је да задружну ревизију обавља задружни савез (у даљем тексту: Ревизијски савез), који поседује дозволу издату од стране министарства надлежног за послове задруга (у даљем тексту: Министарство), а у складу са одредбама овог закона.

## V

Из претходно изложених законских решења у односу на која се врши испитивање законитости оспореног општег акта, Уставни суд је утврдио да се у овом уставносудском спору као претходна и основна постављају два питања. Прво, да ли у оквиру важећег законског система уређивања области задругарства у Републици Србији уопште има правног основа за постојање оспореног општег акта и друго, да ли задружни савез који је донео оспорени акт или било који други задружни савез има законско овлашћење да својим актима уреди питања која су предмет оспорених Општих правила.

Када је реч о првом спорном питању, Уставни суд констатује да Закон о задругама не предвиђа доношење општих правила којима се уређује одговарајућа област задругарства и примена Законом утврђених задружних принципа и вредности, нити се из целине законских одредаба може на било који начин закључити да је овакав општи акт део законски уређеног задругарства. Стога је Суд утврдио да за постојање оспорених Општих правила нема законског утемељења.

У односу на друго спорно питање, Уставни суд је утврдио да доносилац оспореног општег акта (као ни други задружни савези) нема законског основа да својим актом уређује питања која су уређена оспореним Општим правилима, и то из следећих разлога: са једне стране, зато што је оспорени акт донет на основу тада изричито Законом предвиђених јавних овлашћења задружног савеза, која задружни савези према важећем закону немају и, са друге стране, зато што из одредаба важећег Закона, по оцени Уставног суда, неспорно произлази да задружни савез општим актима које доноси може уређивати само питања рада, организације, управљања и др. која се односе на тај задружни савез, а не питања односа у задругама чланицама задружног савеза, нити својим актима може уредити било које питање које се тиче задруга. Такође, Уставни суд налази да задружни савез нема овлашћење да својим актом уреди задружне принципе, будући да су они уређени Законом, нити да уређује њихову примену у задругама чланицама, јер је то обавезна да учини свака задруга у својим задружним правилима.

Полазећи од тога да је утврђено да Студентско омладински задружни савез Србије, као доносилац оспорених Општих правила, није у поступку усклађивања општих аката, сагласно обавези из члана 106. став 2. Закона, оспорени акт ставио ван снаге, већ су ова општа правила омладинског и студентског задругарства из 1998. године и даље у правном поретку, Уставни суд је утврдио да оспорени општи акт у целини није у сагласности са законом. Суд је, при томе, имао у виду да, с обзиром на време подношења иницијативе, иницијатор није ни могао истицати овај разлог несагласности са законом, а да је, са друге стране, иницијативом тражено утврђивање незаконитости и неуставности бројних одредаба оспорених Општих правила које представљају суштину оспореног акта, те је Уставни суд приликом утврђивања незаконитости оспореног акта пошао од одред-

бе 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), којим је предвиђено да у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен захтевом иницијатора. Такође, Уставни суд констатује да утврђена незаконитост оспореног општег акта има за последицу и његову неуставност, сагласно принципу хијерархије домаћих општинских аката из члана 195. став 1. Устава.

С обзиром на утврђену неуставност и незаконитост оспорених Општих правила у целини, Уставни суд се није упуштао у испитивање основаности навода иницијативе којима се образлаже несагласност појединих одредаба овог општег акта са Уставом и законом. Међутим, Уставни суд напомиње да је у време важења ранијег Закона о задругама, Савезни уставни суд у предмету ШУ-121/99, у поступку испитивања уставности и законитости одредаба члана 2, члана 5. став 2. и члана 21. став 3. истих општих правила омладинског и студентског задругарства из 1998. године донео Одлуку ШУ-121/1999 од 26. јануара 2000. године, којом је утврдио да наведене одредбе нису сагласне са Уставом СРЈ, Законом о задругама и Законом о платном промету. Савезни уставни суд је у наведеној одлуци заузео правно становиште да се оспорена Општа правила односе само на оне субјекте који су удружени у Савез слободно и добровољно, а не и на задруге које нису чланице Савеза, с обзиром на то да Законом о задругама није прописана обавезност учлањивања задруга у савезе. Савезни Уставни суд је у истој одлуци, такође, истакао да се Општим правилима не могу уређивати права и обавезе субјеката која могу бити уређена само законом. Поред тога, Савезни уставни суд је у поступку оцене законитости одредаба Правила о задружној ревизији омладинских и студентских задруга, која је донео исти задружни савез у вршењу јавних овлашћења, у својој Одлуци ШУ-122/1999 од 26. јануара 2000. године, утврдио да се Правила којима се прописују услови за обављање задружне ревизије односе само на оне субјекте који су удружени у Савез.

## VI

На основу свега изложеног, а имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су 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 изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Општа правила омладинског и студентског задругарства, наведена у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеним гласнику Републике Србије“.

– Акти Адвокатске коморе

Статут Адвокатске коморе Београда („Службени лист града Београда“, број 93/16) – члан 34. став 2, део одредбе става 4. и став 5.

*– Право адвоката да бира и буде биран у органе Коморе; јединствени бирачки списак адвоката; јравни положај адвоката који има заснован радни однос у адвокатском орџачком друшћиву, а није његов члан, у јосћуйку избора органа Коморе*

Полазећи од тога да Законом о адвокатури, којим су, поред осталог уређена права, обавезе и одговорност адвоката, нису прописана никаква ограничења у погледу учешћа свих адвоката уписаних у именик адвоката Коморе у поступку избора органа те коморе, а нарочито не у односу на степен самосталности адвоката у обављању адвокатских послова, Уставни суд је оценио да не постоји законски основ да се било ком адвокату, члану адвокатске коморе која је у саставу Адвокатске коморе Србије, ускрати право да учествује у избору органа те коморе, односно да буде биран у органе коморе.

Законом о адвокатури одређен је круг питања која се уређују статутом адвокатске коморе која је у саставу Адвокатске коморе Србије, која се односе на органе те коморе, а адвокатска комора преко својих органа врши Законом одређене поверене послове, те је Скупштина Адвокатске коморе Београда (која је у саставу Адвокатске коморе Србије) прекорачила своје законско овлашћење на тај начин што је, уређујући начин предлагања и избора кандидата за органе коморе, прописала ко од чланова коморе има, односно нема право да бира и да буде биран у органе те коморе, имајући у виду да је уређивање овог питања *materia legis*, односно да спада у домен уређивања питања којима су регулисана права адвоката, а не начин предлагања и избора кандидата.

Уставни суд, такође, указује да је одредбама Статута утврђено да Скупштину адвокатске коморе чине сви адвокати уписани у именик коморе, из чега следи да све надлежности које су Статутом одређене као надлежности Скупштине врше сви чланови Коморе, па се ускраћивањем права појединим члановима Скупштине да учествују у вршењу неких надлежности овог органа и да буду бирани у друге органе Коморе, тим лицима ускраћује Уставом зајемчено право да учествују у управљању јавним пословима из члана 53. Устава.

Стога се оспореном одредбом члана 34. став 2. Статута, којом се право члана Скупштине да бира и да буде биран у друге органе Коморе условљава начином бављења адвокатуром, нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације по било ком основу утврђено одредбама члана 21. ст. 1. и 3. Устава, јер се појединим члановима Скупштине, по основу начина бављења адвокатуром,

ускрађује право да учествују у вршењу надлежности органа чији су чланови. С обзиром на то да су одредбе члана 34. став 4, у делу који гласи: „и других прикупљених података“ и става 5. истог члана Статута у правној и логичкој вези са одредбом става 2. члана 34. Статута, то ни ове оспорене одредбе Статута, из истих разлога, нису у сагласности са Уставом и законом.

Уставни суд донео је

## О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 34. став 2, став 4, у делу који гласи: „и других прикупљених података“ и став 5. Статута Адвокатске коморе Београда („Службени лист града Београда“, број 93/16), нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Укида се мера обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу наведених одредаба Статута из тачке 1, одређена Решењем Уставног суда IУо-235/2016 од 24. новембра 2016. године.

## О б р а з л о ж е њ е

### I

Решењем Уставног суда IУо-235/2016 од 24. новембра 2016. године покренут је поступак за оцену уставности и законитости одредаба члана 34. став 2, став 4, у делу који гласи: „и других прикупљених података“ и став 5. Статута Адвокатске коморе Београда („Службени лист града Београда“, број 93/16). Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли постоји законски основ да се било ком адвокату, члану адвокатске коморе Београда, која је у саставу Адвокатске коморе Србије, ускрати право да учествује у избору органа те коморе, односно да буде биран у органе коморе;

– да ли је адвокатска комора овлашћена да, уређујући начин предлагања и избора кандидата за органе коморе, прописује ко од чланова коморе има, односно нема право да бира и да буде биран у органе те коморе;

– да ли се ускраћивањем права појединим члановима Скупштине да учествују у вршењу неких надлежности овог органа и ускраћивањем права да буду бирани у друге органе Коморе, тим лицима ускрађује Уставом Републике Србије зајемчено право да учествују у управљању јавним пословима из члана 53. Устава;

– да ли се оспореном одредбом члана 34. став 2. Статута, којом се право члана Скупштине да бира и да буде биран у друге органе Коморе условљава начином бављења адвокатуром, нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације по било ком основу, утврђено одредбама члана 21. ст. 1. и 3.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), наведено решење доставио Скупштини Адвокатске коморе Београда на одговор 18. новембра 2016. године.

## II

Полазећи од одредаба члана 67. став 2. Устава и члана 4. тач. 1) и 2) Закона о адвокатури, у одговору Скупштине Адвокатске коморе Београда се наводи да би се неко лице сматрало адвокатом није довољно да је уписано у именик адвоката и да је положило адвокатску заклетву, већ је неопходно да испуњава и трећи услов, предвиђен Законом о адвокатури, а то је бављење адвокатуром као самосталном и независном службом. То даље, према наводима доносиоца оспореног Статута, значи да оно лице које се бави адвокатуром, а у томе није самостално и независно, не може да се сматра адвокатом у смислу одредбе члана 4. тачка 1) Закона о адвокатури. Стога, доносилац оспореног акта сматра да је прављење разлике између оних лица која се баве адвокатуром, као самосталном и независном службом и оних лица која у том бављењу нису ни самостална ни независна јесте оправдано, па је из тих разлога, одредбама члана 34. Статута и направљена разлика између оних лица која се баве адвокатуром на самосталан и независан начин и оних која то не чине на тај начин, али само у погледу изборних права. У одговору се даље наводи да су адвокати који су у радном односу у адвокатском ортачком друштву, а нису његови чланови, у подређеном положају у односу на адвокате чланове тог друштва као и у односу на само ортачко друштво, и због тога имају другачији положај у односу на остале адвокате, ван тог друштва, који се баве адвокатуром на самосталан и независан начин. Наиме, сагласно Закону о раду, уговор о раду садржи одредбе по којима адвокат у свом раду и остваривању својих права и обавеза у потпуности зависи од свог послодавца – адвокатског ортачког друштва и да није самосталан у одређивању послова које треба да обавља, односно да постојећа радна субординација између адвокатског ортачког друштва као послодавца и адвоката као запосленог доводи адвоката у подређен положај. Стога, доносилац оспореног акта закључује да предвиђене разлике у погледу утврђивања права гласа из члана 34. Статута нису направљене на основу облика рада адвокатуре, већ искључиво због положаја адвоката у погледу њихове самосталности и независности. У одговору се даље истиче да је неоснован став подносилаца иницијатива да су ст. 2, 4. и 5. члана 34. Статута супротни одредби члана 69. став 2. Закона о адвокатури, јер се том одредбом Закона не прописује које области рада адвокатске коморе треба и могу да буду регулисане статутом адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије, већ се само прописује да се начин предлагања и избора кандидата, разлози и начин њиховог опозива и трајање мандата, као и делокруг рада и састав органа адвокатске коморе уређују статутом коморе. Како, према схватању доносиоца оспореног Статута, наведена законска норма није императивне природе и не поставља никаква, а нарочито не

изричита ограничења у даљем аутономном уређивању изборних права у адвокатури, то доносилац Статута закључује да адвокатура, у овом случају Адвокатска комора Београда има право да своја изборна права уреди према свом сопственом, професионалном интересу. У погледу оспоравања одредаба члана 34. Статута у односу на одредбу члана 53. Устава, у одговору се наводи да адвокатура у својој основној уставној конституцији није јавни посао, као и да управљање јавним пословима у оквиру адвокатуре, преко неких њених органа, представља тек један мањи део њених укупних надлежности, те како адвокатура није ни јавна служба ни јавна функција, то адвокатура као независна и самостална служба и професија има право да, у вези са учествовањем у управљању јавним пословима у оквиру адвокатуре успостави посебне квалификаторне околности, поготово ако су оне засноване на разлици у статусу између адвоката. Поводом оспореног дела одредбе члана 34. став 4. Статута, у одговору се истиче да та одредба одређује да Изборна комисија, приликом утврђивања јединственог бирачког списка адвоката, има право да користи и друге доступне и аутентичне податке, а не да то чини на „други начин“, па се стога, према мишљењу доносиоца оспореног Статута, наведеном статутарном одредбом не нарушава принцип правне сигурности, нити угрожава принцип владавине права, а понајмање омогућава било каква злоупотреба права.

Поводом одговора Скупштине Адвокатске коморе Београда, Уставни суд констатује да доносилац оспореног акта, у највећем делу овог поднеска, даје одговоре на наводе подносилаца иницијатива, а не и одговоре на спорна уставноправна питања које је Уставни суд поставио у свом решењу о покретању поступка нормативне контроле. С тим у вези, Уставни суд истиче и чињеницу да се у одговору износи став доносиоца акта поводом оспоравања члана 34. Статута у односу на одредбе члана 52. Устава (изборно право), иако је Уставни суд у свом решењу поводом покретања поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету изричито навео да се уставне гаранције из члана 52. Устава не могу довести у везу са правом учешћа у изборима за органе адвокатске коморе, те да ове одредбе, иако је у односу на њих тражена оцена уставности, Уставни суд не сматра уставноправно релевантним за овај уставносудски спор. Тим поводом, Уставни суд је указао и на то да је у више својих одлука изразио став да се изборно право зајемчено одредбама члана 52. Устава односи на јемства грађанима Републике Србије као носиоцима суверености из члана 2. Устава, дакле на право избора органа власти преко којих се остварује сувереност грађана.

### III

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио:

Скупштина Адвокатске коморе Београда донела је оспорени Статут, на седници одржаној 24. септембра 2016. године, на основу овлашћења из члана члана 66. став 1. тачка 1) Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11). Оспорени Статут Адвокатске коморе Београда („Службени лист града Београда“, број 93/16) ступио је на снагу 8. октобра 2016.

године. Овим статутом се, поред осталог, уређују унутрашња организација и делокруг органа Адвокатске коморе Београда (у даљем тексту: Комора), као и поступак избора и опозива органа Коморе.

Чланом 34. Статута прописано је: да право да бира и да буде биран (у органе Коморе) има сваки адвокат уписан у именик адвоката (став 1), да права из одредбе става 1. овог члана нема адвокат који има заснован радни однос у адвокатском ортачком друштву, а није његов члан (став 2, који је оспорен у целини), да се права из одредбе става 1. овог члана утврђују у јединственом бирачком списку адвоката (став 3), да јединствени бирачки списак адвоката утврђује Изборна комисија, на основу података из службене евиденције коморе и других прикупљених података (став 4, који је оспорен у делу да се бирачки списак утврђује на основу „и других прикупљених података“), те да су адвокатска ортачка друштва дужна да на захтев Изборне комисије одмах доставе списак адвоката који имају заснован радни однос у адвокатском ортачком друштву, а нису његови чланови (став 5, који је оспорен у целини).

Уставни суд налази да приликом разматрања спорних уставноправних питања треба имати у виду и следеће одредбе Статута: да Комора обавља послове и задатке одређене законом, Статутом Адвокатске коморе Србије и овим статутом преко својих органа (члан 12); да су органи Коморе – Скупштина, Управни одбор, председник, потпредседник, Надзорни одбор, дисциплински тужилац и Дисциплински суд (члан 13); да је Скупштина највиши орган Коморе, да Скупштину чине сви адвокати уписани у именик адвоката (члан 14. ст. 1. и 2); да Скупштина Коморе, поред осталог, доноси статут Коморе, пословник о свом раду и друга општа акта, да одлучује о статусним питањима везаним за Комору, да одлучује о сагласности за оснивање нових адвокатских комора на свом подручју, да одобрава завршни рачун и доноси план прихода и расхода Коморе, да прати рад, разматра извештаје и доноси одлуке којима се налаже отклањање неправилности уочених у раду органа Коморе, да бира и опозива председника и потпредседника Коморе, чланове Управног одбора и Надзорног одбора, Дисциплинског тужиоца и његове заменике, председника Дисциплинског суда, његовог заменика и судије Дисциплинског суда Коморе, као и да бира и опозива представнике Коморе у Скупштини Адвокатске коморе Србије и Управном одбору Адвокатске коморе Србије и предлаже кандидате за чланове сталних и повремених радних тела Адвокатске коморе Србије (члан 16. ал. 1, 4, 5, 6, 10, 11, 12. и 13); да се избори органа Коморе врше на изборној седници Скупштине Коморе, да се о изборној седници Скупштине обавештавају сви адвокати чланови Коморе, општим позивом преко веб-сајта Коморе, преко огласне табле Коморе, преко ... (члан 33. ст. 1. и 5). Одредбама дела шестог Статута уређен је упис у именик адвоката (одељак 1), упис у именик заједничких адвокатских канцеларија (одељак 2), упис у именик адвоката страних држављана (одељак 3), упис у именик адвоката страних држављана – уписник А (одељак 4), упис у именик адвоката страних држављана – уписник Б (одељак 5), упис у именик адвокатских приправника (одељак 6). Поводом



наведених одредаба дела шестог Статута, Уставни суд примећује да овим актом нису уређена питања која се односе на упис у именик адвокатских ортачких друштава.

#### IV

За оцену уставности оспорених одредаба члана 34. Статута, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12 – Одлука УС), којим се уређује адвокатска служба, услови за бављење адвокатуром и облици рада адвоката, права, обавезе и одговорност адвоката и адвокатских приправника и организација и рад адвокатских комора (члан 1. Закона). Овим законом је прописано: да поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: да је „адвокат“ лице које је уписано у именик адвоката и положило адвокатску заклетву и бави се адвокатуром; да је „именик адвоката“ именик адвоката држављана Републике Србије; да је „именик заједничких адвокатских канцеларија“ именик уписаних заједничких адвокатских канцеларија; да је „именик адвокатских ортачких друштава“ именик уписаних адвокатских ортачких друштава (члан 4. тач. 2), 10), 12) и 13)); да се право на бављење адвокатуром стиче доношењем одлуке о упису у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве (члан 5. став 1); да адвокат (страни држављанин) који је уписан у уписник А и уписник Б (именик адвоката страних држављана) нема право, између осталог, да бира и да буде биран за члана органа и носиоца функције у Адвокатској комори Србије нити у надлежној адвокатској комори (члан 26. тачка 1)); да се адвокат бави адвокатуром самостално, у заједничкој адвокатској канцеларији или као члан адвокатског ортачког друштва (члан 44); 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 су органи адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије – скупштина, управни одбор, надзорни одбор, председник, дисциплински суд, дисциплински тужилац и други органи утврђени статутом адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије, да се начин предлагања и избора кандидата, разлози и начин њиховог опозива, трајање мандата, делокруг рада и састав органа из става 1.

овог члана уређује статутом адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије (члан 69. ст. 1. и 2). Када је реч о адвокатском ортачком друштву, које законодавац дефинише као један од облика бављења адвокатуром, Законом је прописано да два или више адвоката могу основати адвокатско ортачко друштво (у даљем тексту: друштво) (члан 47. став 1). Ако су испуњени Законом таксативно наведени услови, друштво се, на основу поднетог захтева, уписује у именик адвокатских ортачких друштава, који искључиво води Адвокатска комора Србије (члан 48. ст. 1. и 3. Закона).

## V

Из наведених одредаба Закона о адвокатури следи да се својство адвоката, из кога проистиче право на бављење адвокатуром, стиче доношењем одлуке о упису у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве. Према члану 65. Закона, адвокатским коморама у саставу Адвокатске коморе Србије, међу којима је и Адвокатска комора Београда, дато је јавно овлашћење да у првом степену одлучују о захтевима за упис у именик адвоката и да воде именик адвоката. Сагласно Закону, адвокат има могућност да се адвокатуром бави самостално, у заједничкој адвокатској канцеларији или као члан адвокатског ортачког друштва (члан 44). Из законских одредаба даље следи да је именик адвоката јавна књига у коју су уписани сви адвокати који су држављани Републике Србије, без обзира на облик бављења адвокатуром и да у именику адвоката остају уписани и ако током бављења адвокатуром промене облик бављења, као и да Закон не прави разлику у правима, обавезама и одговорностима адвоката у зависности од облика бављења адвокатуром, јер Закон не садржи ниједну одредбу којом се права, обавезе и одговорности адвоката уређена тим законом доводе у везу са облицима бављења адвокатуром. Осим тога, иако Закон не садржи изричиту одредбу да адвокат има право да бира и да буде биран у органе Адвокатске коморе Србије и органе адвокатске коморе у њеном саставу на чијем подручју се бави адвокатуром, из законског ограничења да адвокати који су страни држављани немају право да бирају и да буду бирани за члана органа и носиоца функције у Адвокатској комори Србије нити у надлежној адвокатској комори, по оцени Уставног суда, неспорно следи да ово право припада свим адвокатима који су држављани Републике Србије.

Поред наведеног, Уставни суд констатује да Закон о адвокатури не познаје категорију адвоката који има заснован радни однос у адвокатском ортачком друштву, а да није члан тог друштва. За разлику од Закона, Статут Адвокатске коморе Београда уводи ову категорију адвоката и у свом одговору дефинише њихов правни положај као лице које се „не бави адвокатуром на самосталан и независан начин“, односно као лице које „није самостално у одређивању послова које треба да обавља“. Не улазећи овом приликом у постојање законског основа да се адвокат бави адвокатуром у адвокатском ортачком друштву а да није члан тог друштва, Уставни суд констатује да је и за доносиоца оспореног Статута неспорно да су лица којима се оспореном одредбом члана 34. став 2. Статута (адвокати који имају заснован радни

однос у адвокатском ортачком друштву, а нису његови чланови) ускраћује право да бирају и да буду бирани у органе Адвокатске коморе Београда – адвокати уписани у именик адвоката те коморе, чиме су стекли својство члана Коморе. Полазећи од наведеног, као и од чињенице да Законом о адвокатури, којим су, поред осталог уређена права, обавезе и одговорност адвоката, нису прописана никаква ограничења у погледу учешћа свих адвоката уписаних у именик адвоката Коморе у поступку избора органа те коморе, а нарочито не у односу на степен самосталности адвоката у обављању адвокатских послова, Уставни суд је оценио да не постоји законски основ да се било ком адвокату, члану адвокатске коморе која је у саставу Адвокатске коморе Србије, ускрати право да учествује у избору органа те коморе, односно да буде биран у органе коморе.

Уставни суд даље указује да је одредбом члана 69. став 2. Закона о адвокатури одређен круг питања која се уређују статутом адвокатске коморе која је у саставу Адвокатске коморе Србије, а која се односе на органе те коморе, па је тако прописано да се овим актом уређују начин предлагања и избора кандидата, разлози и начин њиховог опозива, трајање мандата и делокруг и састав органа коморе. Полазећи од овако дефинисаног предмета уређивања статута коморе у погледу органа коморе, Уставни суд је оценио да је Скупштина Адвокатске коморе Београда (која је у саставу Адвокатске коморе Србије) прекорачила своје законско овлашћење на тај начин што је уређујући начин предлагања и избора кандидата за органе коморе, прописала ко од чланова коморе има, односно нема право да бира и да буде биран у органе те коморе, имајући у виду да је уређивање овог питања *materia legis*, односно да спада у домен уређивања питања којима су регулисана права адвоката, а не начин предлагања и избора кандидата.

Уставни суд, такође, указује да је одредбама Статута утврђено да Скупштину адвокатске коморе чине сви адвокати уписани у именик коморе, из чега следи да све надлежности које су Статутом одређене као надлежности Скупштине врше сви чланови Коморе. У том смислу, а посебно имајући у виду да адвокатска комора преко својих органа врши Законом поверене послове, Уставни суд је оценио да се ускраћивањем права појединим члановима Скупштине да учествују у вршењу неких надлежности овог органа и ускраћивањем права да буду бирани у друге органе Коморе, тим лицима ускраћује Уставом зајемчено право да учествују у управљању јавним пословима из члана 53. Устава.

Будући да, сагласно Закону о адвокатури, сваки адвокат има иста права, обавезе и одговорности, независно од тога на који начин се бави адвокатуром, и будући да су сви адвокати уписани у именик адвоката који води Адвокатска комора Београда чланови Скупштине те коморе, следи да се сви чланови Скупштине налазе у истом правном положају. Овакав закључак Уставног суда потврђују статутарне одредбе које се односе на Скупштину Коморе и избор других органа Коморе, када се посматрају системски. Наиме, Статут најпре одређује Скупштину као највиши орган Коморе коју чине сви адвокати уписани у именик Коморе, затим прописује

надлежности Скупштине (које врше чланови тог органа), да би, уређујући поступак избора органа, прописао да се избори органа Коморе врше на изборној седници Скупштине Коморе, о којој се обавештавају сви адвокати чланови Коморе. Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом члана 34. став 2. Статута, којом се право члана Скупштине да бира и да буде биран у друге органе Коморе условљава начином бављења адвокатуром, нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације по било ком основу, утврђено одредбама члана 21. ст. 1. и 3. Устава, јер се појединим члановима Скупштине, по основу начина бављења адвокатуром, ускраћује право да учествују у вршењу неких надлежности органа чији су чланови. Према оцени Уставног суда, повреда наведеног уставног начела постоји и у односу на остале „изборне надлежности“ Скупштине, а која припадају свим члановима Скупштине, укључујући и адвокате из оспореног члана 34. став 2. Статута. Ово из разлога што адвокати који имају заснован радни однос у адвокатском ортачком друштву, а нису његови чланови, немају право да бирају и да буду бирани у органе Адвокатске коморе Београда, али заједно са осталим члановима Скупштине бирају представнике те коморе у Скупштини Адвокатске коморе Србије и Управном одбору Адвокатске коморе Србије, односно предлажу кандидате Адвокатске коморе Београда за чланове сталних и повремених радних тела Адвокатске коморе Србије, из чега следи да и сами могу бити бирани, односно предложени за представнике своје коморе у органима и телима Адвокатске коморе Србије, али не и у органима и телима своје адвокатске коморе.

## VI

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је утврдио да одредба члана 34. став 2. Статута, којом је предвиђено да право да бира и да буде биран у органе Коморе нема адвокат који има заснован радни однос у адвокатском ортачком друштву, а није његов члан, није у сагласности са Уставом и законом.

Имајући у виду да је Уставни суд утврдио да су оспорене одредбе члана 34. став 4, у делу који гласи: „и других прикупљених података“ и става 5. истог члана у правној и логичкој вези са одредбом става 2. члана 34. Статута, то Уставни суд констатује да ни ове оспорене одредбе Статута из истих разлога нису у сагласности са Уставом и законом.

С обзиром на то да је Уставни суд у овом уставносудском предмету донео коначну одлуку и утврдио неуставност и незаконитост оспорених одредаба члана 34. став 2, став 4, у делу који гласи: „и других прикупљених података“ и став 5. Статута Адвокатске коморе Београда, као у тачки 1. изреке, Суд је оценио да су престали разлози због којих је одредио меру обуставе извршења појединачног акта или радње предузете на основу наведених одредаба Статута. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, наведену меру обуставе извршења укинуо и решио као у тачки 2. изреке.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 5) 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 34. став 2, став 4, у делу који гласи: „и других прикупљених података“ и став 5. Статута Адвокатске коморе Београда, наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-235/2016 од 2. марта 2017. године („Службени гласник РС“, број 30/17)

Ранија уставносудска пракса:

Одлука УО-211/2008 од 18. фебруара 2010. године

Одлука УО-232/2008 од 13. јуна 2012. године

(све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))



## **8. ПРИВРЕМЕНА МЕРА**





**Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности,  
оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут  
бира („Службени гласник РС“, број 94/16)**

*– Донећа привремена мера*

С обзиром на то да се поводом оспореног Правилника поставља више спорних уставноправних питања, а да ће предузимање радњи и доношење појединачних аката на основу овог правилника у ситуацији када се спроводи поступак избора судија на основу одредаба Правилника у односу на које је Уставни суд покренуо поступак за оцену сагласности са законом, имати за директну последицу доношење одлуке Народне скупштине о избору судија, Уставни суд је утврдио да би предузимањем радњи на основу оспореног Правилника наступиле неотклоњиве штетне последице, па је, из тих разлога, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, решио да, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском поступку, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

Уставни суд донео је

**Р Е Ш Е Њ Е**

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 94/16).
2. Ово решење доставити Високом савету судства, ради давања одговора.
3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 60 дана од дана достављања Решења.
4. Обуставља се извршење појединачног акта или радње предузете на основу 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 законитости одредаба члана 10, члана 11. ст. 1. и 2. и члана 23. ст. 5, 6, 7, 8. и 9. Правилника наведеног у изреци. Иницијатор сматра да су оспорене одредбе члана 10. и члана 11. ст. 1. и 2. Правилника у супротности са одредбама чл. 45. и 45а Закона о судијама, којима се као услови за избор судије прописују стручност, оспособљеност и достојност, дефинише да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске

функције, а да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, те да се оба услова проверавају на испиту који организује Високи савет судства. Наводи се да се оспореним одредбама не прописује механизам за оцену критеријума оспособљености, већ само стручности, јер је предвиђено да се испит на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира састоји од писаног теста – питања, те да питања саставља Испитна комисија из јединствене базе питања коју води и која се објављује на интернет страници Високог савета судства. По мишљењу иницијатора, тестом се може вршити једино процена знања, односно присећања одређених информација, а не и провера оспособљености како је она дефинисана законском одредбом. Такође, иницијатор сматра да оспорена одредба члана 11. не садржи ни ваљан механизам за оцену стручности, будући да се решава тест са питањима која су унапред објављена и позната.

Поводом оспоравања одредаба члана 23. ст. 5, 6, 7, 8. и 9. Правилника, иницијатор наводи да је Високи савет судства прекорачио овлашћење из чл. 45. и 45а Закона да оцењује једино стручност и оспособљеност кандидата, јер је оспореним одредбама предвиђено да се у разговору са кандидатима оценама од 1 до 5 вреднују одговори на питања која се односе на мотивисаност кандидата за рад у судству, досадашњи рад и врсту послова које је обављао након положеног правосудног испита, комуникативност и способност представљања и познавања Етичког кодекса за судије, и то без икаквих објективних критеријума.

Накнадно поднетим поднеском иницијатор је предложио да Уставни суд на основу члана 56. Закона о Уставном суду обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспореног Правилника, наводећи да су по расписаном огласу за избор судија виших и привредних судова Народној скупштини предложени кандидати за избор, те да би ступањем на судијску функцију на основу незаконитог Правилника настале неотклоњиве штетне последице.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је иницијативу доставио Високом савету судства, ради давања одговора. У одговору на наводе из иницијативе Високи савет судства истиче да јединствена база питања, која су формулисали изборни чланови Савета из реда судија, садржи питања из области кривичног права, грађанског права, управног права, привредног права, прекршајног права и питања из области заштите људских и мањинских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Питања се састоје из области материјалног права, на основу којих се цени стручност кандидата, и из области процесног права, на основу којих се цени оспособљеност кандидата. Питања из области процесног права, по својој природи, односе се на поступање суда и остваривање процесних права странака и давањем одговора на ова питања цени се оспособљеност кандидата. Даље се наводи да се тренутно јединствена база питања састоји од 782 питања, а да писани тест – питања садржи укупно 50 питања и саставља га Испитна комисија,

за сваки расписани оглас, за сваки степен и врсту суда, те да на основу теста Савет може да оцени стручност и оспособљеност сваког кандидата. Потом се наводи да кандидати који полажу писани тест – питања већ поседују одређене године радног искуства после положеног правосудног испита, и да је писани тест – питања провера њиховог теоријског и практичног знања. Поводом оспоравања одредаба члана 23. Правилника, у одговору се истиче да су неосновани наводи иницијатора да се оценом од 1 до 5 могу оцењивати једино критеријуми стручности и оспособљености кандидата и да Савет нема овлашћења да нумерички оцењује ни један други критеријум, те да су те одредбе у складу са чланом 50. став 3. Закона о судијама, који прописује да ће пре предлагања судија који се први пут бирају Високи савет судства обавити разговор са пријављеним кандидатима. Још се указује на упоредноправна решења која прописују разговор са кандидатима за судију и оцењивање разговора, као и на одредбе чл. 153. и 154. Устава и истиче да је избор судија који се први пут бирају и избор судија на сталној судијској функцији у други или виши суд примарна функција Савета, и да је Савет овлашћен да, у складу са законом, нормативно уређује ову област. Уз одговор су достављена и сва питања садржана у јединственој бази питања.

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је, позивајући се на овлашћење из чл. 45. и 45а Закона о судијама, Високи савет судства, на седници одржаној 15. новембра 2016. године, донео оспорени Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 94/16). Правилником се утврђују критеријуми и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира, програм и начин полагања испита на коме се оцењују стручност и оспособљеност кандидата за судију, органи надлежни за организацију и спровођење испита, начин бодовања и оцењивања кандидата, поступак утврђивања коначне листе кандидата, као и друга питања од значаја за предлагање кандидата за судију који се први пут бира (члан 1). Оспореним одредбама Правилника предвиђено је: да се испит на коме се оцењују стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира састоји од писаног теста – питања (члан 10); да писани тест – питања саставља Испитна комисија из јединствене базе питања коју води и која се објављује на интернет страници Савета, да јединствена база питања садржи до 200 питања из сваке области из које се полаже писани тест – питања, да писани тест – питања садржи 50 питања, и то: за основни и прекршајни суд и Прекршајни апелациони суд 21 питање из области кривичног права, 21 питање из области грађанског права, 5 питања из прекршајног права и 3 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за виши суд 22 питања из области кривичног права, 23 питања из области грађанског права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених

Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за апелациони суд 20 питања из области кривичног права, 24 питања из области грађанског права и 6 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за Управни суд 45 питања из области управног права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за привредни и Привредни апелациони суд 45 питања из области привредног права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за Врховни касациони суд 12 питања из области кривичног права, 13 питања из области грађанског права, 10 питања из области управног права, 10 питања из области привредног права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама (члан 11); да Комисија Високог савета судства, пре разговора са кандидатима, утврђује питања која се постављају свим кандидатима, по истом редоследу, да се питања односе на мотивисаност кандидата за рад у судству, досадашњи рад и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита, комуникативност и способност представљања и познавање Етичког кодекса за судије, да сваки члан Комисије Високог савета судства оцењује одговоре кандидата на питања која су му постављена оценом од 1 до 5, да се оцена кандидата на разговору добија тако што се израчунава просечна вредност оцена коју је дао сваки члан Комисије Високог савета судства, да Комисија Високог савета судства води записник о обављеном разговору, у који се уноси оцена остварена на разговору (члан 23. ст. 5-9).

### III

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС, 106/15, 63/16 – Одлука УС и 47/17) прописано је: да за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан судијске функције (члан 43); да је после положеног правосудног испита потребно радно искуство у правној струци две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда, шест година за судију вишег суда, привредног суда и Прекршајног апелационог суда, десет година за судију апелационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда, дванаест година за судију Врховног касационог суда (члан 44); да су остали услови за избор судије стручност, оспособљеност и достојност, да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције, да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, а да достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама, да су

моралне особине које судија треба да поседује поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а да понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству у јавности, да критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом (члан 45); да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује Високи савет судства, да се успех на испиту изражава оценама од 1 до 5, да кандидат за судију који се први пут бира на судијску функцију у основном или прекршајном суду и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији, да Високи савет судства прописује програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију (члан 45а); да избор судија оглашава Високи савет судства (члан 47. став 1); да се пријаве за избор подносе Високом савету судства, у року од 15 дана од дана објављивања огласа у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 48. став 1); да Високи савет судства прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, а за кандидате који долазе из судова обавезно је прибављање мишљења седнице свих судија суда из кога потиче кандидат, као и мишљење седнице свих судија непосредно вишег суда, у које кандидат има право увида пре избора (члан 49); да ће приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности, Високи савет судства посебно ценити и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита, да се за кандидате који долазе из реда судијских помоћника обавезно прибавља оцена рада, да ће пре предлагања, Високи савет судства обавити разговор са пријављеним кандидатима, да Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско место (члан 50); да Народна скупштина бира судију, који се први пут бира, међу кандидатима које је предложио Високи савет судства (члан 51. став 1). Уставни суд констатује да је, након иницирања поступка пред Судом, Народна скупштина усвојила Закон о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 47/17), чије одредбе нису од значаја за овај уставносудски предмет.

#### IV

Полазећи од наведених одредаба Закона о судијама, Уставни суд констатује да Високи савет судства има двојаку улогу у домену избора судија. Он је, на једној страни, предлагач кандидата за избор судија које се први пут бирају на ту функцију, за чији избор је надлежна Народна скупштина,

док, са друге стране, Високи савет судства самостално бира судије за трајно обављање те функције. Законом су одређени и услови за судије, међу којима су и стручност, оспособљеност и достојност за обављање судијске функције. Законом је дефинисано шта подразумева сваки од наведених услова, тако да: стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције; оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета; достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Високи савет судства је овлашћен да, у складу са законом, пропише критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности.

Када је реч о предлагању и избору кандидата за судијску функцију, Законом су установљена правила ради спровођења што објективнијег и транспарентнијег поступка избора. Носилац целог поступка је Високи савет судства. Високи савет судства је обавезан да, без обзира на то да ли предлаже или бира кандидате, огласи избор судија, њему се подносе пријаве на оглас, он прибавља податке и мишљења о кандидатима од органа и организација у којима су кандидати радили у правној струци. Када је у питању избор судија који се први пут бирају на функцију, поступак има одређене специфичности. Наиме, у том поступку стручност и оспособљеност кандидата проверавају се на испиту чији програм и начин полагања прописује Високи савет судства, који и организује испит, а успех кандидата на испиту изражава се оценама од 1 до 5. Високи савет судства је обавезан да, пре предлагања кандидата, обави разговор са пријављеним кандидатима. Савет предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско место. Приликом предлагања кандидата за судије које се први пут бирају Високи савет судства, поред стручности, оспособљености и достојности, посебно цени и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита.

Дакле, када је у питању поступак предлагања кандидата за судију који се први пут бира, Закон у том поступку све надлежности и обавезе везује искључиво за Високи савет судства. Савет оглашава избор судија, њему се подносе пријаве на оглас, он прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, обавља разговор са пријављеним кандидатом и предлаже кандидата за избор Народној скупштини. Коначно, при предлагању кандидата, Савет, поред стручности, оспособљености и достојности, посебно цени и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита. Са друге стране, законодавац је овластио Високи савет судства да пропише критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, да организује испит за проверу стручности и оспособљености кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију и да пропише програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира. Из наведеног следи да је сврха испита који треба да уреди, а

потом организује Високи савет судства да се њиме провери, са једне стране, поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције (стручност), а са друге стране поседовање вештина које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета (оспособљеност).

Полазећи од наведеног, за Уставни суд се као спорна постављају следећа питања:

– да ли оспособљеност кандидата може да се проверава путем теста – питања како је то предвиђено оспореним одредбама чл. 10. и 11. Правилника, и то заокруживањем само једног од више понуђених одговора (члан 14. став 1. Правилника), а имајући у виду да према члану 45. став 3. Закона о судијама оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета;

– да ли оцена са испита који је уређен на начин како је то учињено оспореним Правилником уопште може да буде мерило оспособљености кандидата за обављање судијске функције или она заправо представља само оцену стручности кандидата;

– да ли Правилник садржи критеријуме и мерила за оцену оспособљености кандидата, сагласно овлашћењу и обавези из члана 45. став 6. Закона о судијама, или су у суштини прописана само мерила за оцену стручности кандидата.

С обзиром на то да се законске одредбе које се тичу нумеричког вредновања стручности и оспособљености кандидата (оценама од 1 до 5) односе само на испит који организује Високи савет судства, за Уставни суд се као спорна постављају и следећа питања:

– да ли оцењивање кандидата на основу разговора има упориште у одредби члана 50. став 3. Закона, којом је прописано да ће Високи савет судства, пре предлагања, обавити разговор са пријављеним кандидатима, односно да ли је Високи савет судства овлашћен да оцењује разговор са кандидатом;

– да ли су одредбама о разговору са кандидатима уведени додатни критеријуми вредновања кандидата, а имајући у виду да према одредби члана 50. став 1. Закона, приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности Високи савет судства посебно цени још само врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита.

## V

Како из претходно наведеног произлази да су за Уставни суд уставноправно спорне одредбе Правилника којима се уређују поједине фазе у поступку предлагања кандидата за избор судија које се први пут бирају, а да без тих фаза уопште није могуће спровести поступак будући да су оспорене одредбе у правној и логичкој вези са целином поступка предлагања кандидата, то је Уставни суд оценио да је основано покренути поступак за утврђивање незаконитости оспореног акта у целини. Стога је Уставни суд, на основу 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), решио као у тачки 1. изреке.

На основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду, Суд је одлучио да ово решење достави Високом савету судства, као доносиоцу оспореног акта, на одговор, са роком за давање одговора од 60 дана од дана пријема овог решења.

## VI

Увидом у информације објављене на веб-сајту Високог савета судства, Уставни суд има сазнања да су објављени огласи за избор једног броја судија. Спровођење избора подразумева да се на основу одредаба Правилника у односу на који је Уставни суд покренуо поступак за оцену његове сагласности са законом, спроводи цео поступак рангирања кандидата за први избор на функцију и утврђује предлог кандидата који се доставља Народној скупштини ради избора. С обзиром на то да се поводом оспореног Правилника поставља више спорних правних питања, а да ће предузимање радњи и доношење појединачних аката на основу тог правилника имати за директну последицу доношење одлуке Народне скупштине о избору судија, Уставни суд је утврдио да би предузимањем радњи на основу оспореног Правилника наступиле неотклоњиве штетне последице. Из тих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, решио да, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском спору, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

## VII

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 1) и 3) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење УО-215/2017 од 21. децембра 2017. године

**Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности,  
оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања  
за заменика јавног тужиоца који се први пут бира  
(„Службени гласник РС“, број 80/16)**

*– Укидање привремене мере*

Решењем УО-254/2016 од 19. јула 2017. године покренут је поступак за утврђивање незаконитости Правилника и обустављено је извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

У току поступка пред Уставним судом, Државно веће тужилаца је донело Правилник о програму и начину полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на



функцију заменика јавног тужиоца (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 82, од 8. септембра 2017. године), који је ступио на снагу 16. септембра 2017. године. На основу одредбе члана 13. тог правилника, даном његовог ступања на снагу престао је да важи оспорени Правилник. Уставни суд је увидом у одредбе новог Правилника утврдио да садрже другачија решења у односу на оспорени Правилник, као и да је при доношењу новог Правилника Државно веће тужилаца имало у виду сва спорна питања из Решења ЈУо-254/2016 од 19. јула 2017. године, те да су отклоњени разлози због којих је овај суд покренуо поступак за оцену законитости, односно да је Државно веће тужилаца тиме извршило усаглашавање оспореног Правилника са одредбама Закона о јавном тужилаштву, чиме су се стекли услови не само за обуставу поступка, већ и за укидање мере привремене обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Обуставља се поступак за оцену законитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 80/16).

2. Укида се мера обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Правилника из тачке 1.

## Образложење

Уставни суд је, поводом поднетих иницијатива, Решењем ЈУо-254/2016 од 19. јула 2017. године покренуо поступак за утврђивање незаконитости Правилника наведеног у изреци. Истим решењем Уставни суд је обуставио извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

Уставни суд је донео наведено решење јер је, полазећи од релевантних одредаба Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС) и одредаба оспореног Правилника (којим се уређују критеријуми и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку за избор за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву, програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата, органи надлежни за спровођење испита, начин бодовања и оцењивања кандидата, поступак утврђивања редоследа кандидата, формирање јединствене листе кандидата, рангирање кандидата

и формирање претходне ранг листе, као и друга питања од значаја за предлагање кандидата за први избор за заменика јавног тужиоца), оценио да се основано могу поставити, као спорна, следећа питања: да ли је Државно веће тужилаца имало овлашћење да, поред програма и начина полагања испита на коме се проверавају стручност и оспособљености кандидата за заменика јавног тужиоца који се први пут бира и критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, Правилником уређује и друга питања како је то предвиђено чланом 1, а имајући у виду одредбе члана 77а став 5. и члана 82. став 1. Закона; да ли је Државно веће тужилаца овлашћено да вођење поступка у свим фазама и одлучивање повери комисијама, будући да је према одредбама Закона којима се уређује поступак избора, носилац тог поступка Државно веће тужилаца; да ли овлашћење Државног већа тужилаца да организује испит односно да пропише програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата за заменика који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву омогућава Државном већу тужилаца да спровођење испита повери комисијама; да ли је Државно веће тужилаца овлашћено да прописује правна средства у поступку избора кандидата; да ли провера познавања прописа у разговору са кандидатом по својој суштини заправо представља проверу стручности кандидата, која се према члану 77а Закона проверава на испиту и вреднује се оценама од 1 до 5; да ли је Државно веће тужилаца овлашћено да вођење разговора са кандидатима повери комисији, када је према члану 81. Закона то обавеза Државног већа тужилаца; да ли су одредбама о поступку претходног рангирања кандидата, поред критеријума стручности оспособљености и достојности кандидата прописаних Законом, уведени додатни критеријуми вредновања кандидата, који се заснивају на субјективној оцени чланова комисије, као што је, примера ради, „допринос владавини права“, а који се вреднују оценама од 1 до 3 и то заједно са провером познавања прописа у разговору; да ли је одредбама о оцењивању кандидата у поступку претходног рангирања у суштини измењена законска одредба да се ранг листа кандидата саставља на основу њихове стручности, оспособљености и достојности, као и да ли оцењивање кандидата на основу разговора има упориште у одредби члана 81. Закона којом је само прописано да Државно веће тужилаца, пре доношења одлуке о избору, обавља разговор са пријављеним кандидатом.

У одговору Државног већа тужилаца који је достављен Уставном суду поводом покренутог поступка, указује се да је оспорени Правилник стављен ван снаге чланом 13. Правилника о програму и начину полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на функцију заменика јавног тужиоца, који је то веће донело 7. септембра 2017. године. Такође се истиче да се, уважавајући све примедбе Уставног суда изнете у напред наведеном решењу, нови Правилник ограничио само на прописивање програма и начина полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на функцију заменика јавног тужиоца.

Уставни суд је утврдио да је Правилник о програму и начину полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на функцију заменика јавног тужиоца објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 82 од 8. септембра 2017. године и да је ступио на снагу 16. септембра 2017. године. На основу одредбе члана 13. тог правилника, даном његовог ступања на снагу престао је да важи оспорени Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира.

Полазећи од питања која су се за Уставни суд поставила као спорна при разматрању оспореног Правилника, Уставни суд је увидом у одредбе новог Правилника утврдио да садрже потпуно другачија решења у односу на оспорени Правилник. Наиме, Уставни суд је утврдио да је при доношењу новог Правилника доносилац акта имао у виду сва спорна питања из Решења Уо-254/2016 од 19. јула 2017. године и да су отклоњени разлози због којих је Суд покренуо поступак за оцену законитости у овој уставносудској ствари.

На основу наведеног, Уставни суд је оценио да је доношењем Правилника о програму и начину полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата који се први пут бира на функцију заменика јавног тужиоца, на основу кога је престао да важи оспорени Правилник, Државно веће тужилаца извршило усаглашавање оспореног Правилника са одредбама Закона о јавном тужилаштву.

Полазећи од тога да је у току поступка пред Судом оспорени Правилник усаглашен са законом, а да је предузетом мером обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу тог правилника спречено наступање штетних последица, Уставни суд је, сагласно члану 57. 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), обуставио поступак за оцену законитости оспореног Правилника.

Будући да је оспорени Правилник престао да важи, Уставни суд је оценио и да су престали разлози због којих је одредио меру обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу тог Правилника, па је сагласно одредби члана 56. став 2. Закона о Уставном суду, наведену меру укинуо и решио као у тачки 2. изреке.

На основу изложеног и одредаба члана 426 став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 7) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

Решење Уо-254/2016 од 12. октобра 2017. године



## **9. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА**



Спорна уставноправна питања која се постављају у односу на оспорене одредбе Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 54/02, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 и 47/13), због којих је Уставни суд покренуо поступак оцене њихове уставности, су: умањивање вредности непокретности за амортизацију код утврђивања пореза на имовину за непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 5. ст. 3. и 4. Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 54/02, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 и 47/13).

2. Решење из тачке 1. доставити Народној скупштини ради давања одговора.

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

## Образложење

### I

Уставном суду је поднета иницијатива којом се тражи покретање поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 5. став 4. Закона из тачке 1. изреке.

Иницијатор оспорава уставност наведене одредбе Закона са становишта одредаба члана 21. Устава Републике Србије којима се гарантује једнакост свих пред Уставом и законом и забрањује дискриминација по било ком основу. Сматра да оспорена одредба омогућава „да се пореским обвезницима који располажу са имовином исте вредности разрезује порез на имовину у различитој висини што има за последицу довођење пореских обвезника у неравноправан положај, тј. њихову дискриминацију“. У прилог својој тврдњи, иницијатор истиче да тиме што је законодавац оспореном одредбом прописао могућност да се у неким општинама порез на имовину умањује или не умањује за амортизацију, а да то ни на који начин не зависи од активности пореског обвезника, већ искључиво од ажурности скупштина јединица локалне самоуправе, односно од чињенице да ли су донеле одлуке о висини стопе амортизације која важи на дан 15. децембра године, која претходи години за коју се утврђује порез на имовину и која је објављена у складу са овим законом. Иницијатор наводи „да уколико скупштина такву одлуку не донесе порески обвезници ће на тој општини бити кажњени, јер ће у односу на њих порез на имовину бити обрачунат без умањења по основу амортизације“. Имајући у виду чињеницу да оспорена одредба практично

омогућава да у неким општинама у Републици порез на имовину буде умањен по основу амортизације, док у другим општинама нема овог умањења, по мишљењу иницијатора, на изнети начин се крши начело једнакости грађана пред законом гарантовано одредбама члана 21. Устава. Такође, иницијатор указује и на чињеницу да ниједан од претходних закона који су регулисали ову материју није допуштао такву дискриминацију.

У допуни иницијативе поднетој овом Суду, иницијатор наводи да је Уставни суд у предмету IУз-74/2010 донео 9. септембра 2010. године Одлуку о утврђивању неуставности одредбе члана 104. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09) у којој је изразио став „да остваривање Законом прописаног права на конверзију права коришћења у право својине не може зависити од ефикасности поступања органа надлежних да спроведу поступак у коме се о праву одлучује, те стога ни губитак установљеног права, а што је последица истека прописаног рока, не може зависити од тога да ли су надлежни органи поступак окончали у оквиру прописаног рока или не“. У образложењу ове одлуке Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 104. став 4. наведеног Закона није сагласна са Уставом зајамченим правом на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, као ни са уставним начелом једнакости свих пред Уставом и законом, будући да се сва лица која испуњавају прописане услове за конверзију налазе у истој правној ситуацији, а оспорена одредба им не обезбеђује једнакост пред законом.

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорена одредба члана 5. став 4. Закона о порезима на имовину унета у интегрални текст Закона чланом 3. Закона о изменама и допунама Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, број 47/13). Оспореном одредбом прописано је да ако скупштина јединице локалне самоуправе не утврди висину стопе амортизације, или је не утврди у складу са овим законом, или је утврди, а не објави у складу са ставом 3. овог члана, код утврђивања пореза на имовину вредност непокретности из става 1. овог члана не умањује се за амортизацију. Суд даље констатује да је преосталим одредбама члана 5. Закона о порезима на имовину прописано: да основица пореза на имовину за непокретност пореског обвезника који не води пословне књиге је вредност непокретности утврђена у складу са овим законом (став 1); да вредност непокретности из става 1. овог члана утврђује орган јединице локалне самоуправе надлежан за утврђивање, наплату и контролу изворних прихода јединице локалне самоуправе (став 2); да вредност непокретности из става 1. овог члана, осим земљишта, може се умањити за амортизацију по стопи до 1% годишње применом пропорционалне методе, а највише до 40%, почев од истека сваке календарске године у односу на годину у којој је извршена изградња, односно последња реконструкција објекта, а на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о висини стопе амортизације која важи на дан 15. децембра године која



претходи години за коју се утврђује порез на имовину и која је објављена у складу са овим законом (став 3).

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, као и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, порески систем (члан 97. тачка 6).

### III

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да се основано може поставити као уставноправно спорно питање да ли се оспореним нормирањем из члана 5. став 4. Закона о порезима на имовину повређује уставно начело једнакости грађана пред законом из члана 21. Устава, будући да из оспорене законске одредбе несумњиво произлази да право на умањење вредности непокретности код утврђивања пореза на имовину пореског обвезника који не води пословне књиге, а по основу амортизације, остварују само она лица, односно порески обвезници чији органи локалне самоуправе буду ефикасно и ажурно поступали у смислу доношења и објављивања у складу са законом одлуке о висини стопе амортизације, док се другим пореским обвезницима код утврђивања пореза на имовину не врши умањење вредности непокретности за амортизацију уколико им надлежни орган јединице локалне самоуправе својим актом не утврди висину стопе амортизације, или је утврди али не објави у складу са законом.

Уставни суд констатује да је одредба става 3. оспореног члана 5. Закона у правној и логичкој вези са оспореном одредбом става 4. истог члана, те стога налази да поступак оцене уставности треба покренути и у односу на одредбу става 3. члана 5. Закона о порезима на имовину.

### IV

Сагласно изнетом, Уставни суд је на основу одредбе 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) оценио да има основа за покретање поступка поводом поднете иницијативе и донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 5. ст. 3. и 4. Закона из тачке 1. изреке, остављајући рок од 60 дана Народној скупштини од дана пријема Решења за давање одговора Суду.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тач. 2) и 5) и члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Спорна уставноправна питања која се постављају у односу на оспорене одредбе Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, 990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године, због којих је Уставни суд покренуо поступак за утврђивање њихове незаконитости, су: да ли се, поред законом одређеног услова за рад на положају у вези дужине и врсте радног искуства, правилником може предвидети и додатни, посебан услов, којим се захтева да радно искуство буде не само у струци већ и на пословима интелектуалне својине.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости одредаба члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу који гласи „на пословима интелектуалне својине“, у вези са утврђеним условима за рад на радним местима, Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, 990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 2–24, чл. 27. и 28, у преосталом делу члана 29. тач. 1–69. и чл. 30. и 32. Правилника из тачке 1.

3. Ово решење доставити Заводу за интелектуалну својину, ради давања одговора.

4. Рок за давање одговора из тачке 3. овог решења је 30 дана од дана пријема Решења.

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 2–24, чл. 27. и 28, члана 29. у делу којим су одређени називи радних места, описи послова, звања, услови за рад на радним местима – тач. 1–69. и чл. 30. и 32. Правилника наведеног у изреци. Поред тога, иницијатор оспорава и законитост поступка доношења оспореног Правилника. У иницијативи се наводи да је супротно одредбама чл. 3, 19. и 33. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, оспорени Правилник донет без прибављања претходне сагласности министарства надлежног за просвету, науку и технолошки развој, по истеку прописаног рока и супротно захтевима четири начела, те да је Правилник донет и супротно одредби члана 136. став 1. Устава. Правилник се оспорава и у односу на одредбе чл. 198. став 1. Устава, а из разлога јер су, како се наводи, „радње које су претходиле његовом доношењу, радње којима је донет и којима се примењује у супротности са законом“, потом у односу на одредбу члана 51. став 2. Устава, из разлога што запослени нису били обавештени о припреми и садржини Правилника и прибављеним

мишљењима, у односу на одредбе члана 60. ст. 1-3. Устава због повреде права на рад начином на који је извршено распоређивање запослених као и због прописаних услова за рад на већини радних места чиме је, по мишљењу иницијатора, повређено право на доступност радних места под једнаким условима, те у односу на члан 53. Устава због услова прописаних за рад на положајима, у односу на одредбе члана 196. ст. 1. и 4. Устава, јер је као дан ступања на снагу одређен наредни дан од дана објављивања Правилника на огласној табли, а да за то нису утврђени никакви разлози. Уставност Правилника оспорава се и у односу на одредбе члана 194. ст. 1, 3. и 5. и члана 195. став 1. Устава, из разлога што иницијатор сматра да су повређене уставне одредбе о хијерархији општих правних аката, посебно се позивајући на повреду члана 11. Конвенције МОР број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права.

У иницијативи се даље наводи да је оспорени Правилник у супротности са одредбама чл. 19, 20. и 33. Закона о министарствима, јер не обезбеђује извршавање обавеза које се односе на међународну сарадњу. Правилник се оспорава и у односу на одредбе чл. 2, 7. и 8, члана 15. став 1, члана 16. став 2, члана 20, чл. 33. и 34, члана 35. став 1, члана 37. став 2, чл. 43. и 45. Закона о државној управи. Као разлоге оспоравања иницијатор наводи да је „Правилник донет у поступку, ступио је на снагу и садржи одредбе које не обезбеђују да Завод ради у оквиру и на основу Устава и закона“, да не садржи систематизоване послове којима се извршава обавеза подстицања и усмеравања развоја у областима из делокруга органа и не обезбеђује унутрашње уређење и систематизацију радних места којима се омогућава обављање свих стручних и извршних послова, да се незаконито прописују дужности запослених на непосредну сарадњу унутар Завода, да се сектори образују супротно законом утврђеном критеријуму и да Правилник не обезбеђује унутрашње уређење и систематизацију радних места који се заснивају на прописаним начелима.

Потом се у иницијативи наводи да је Правилник супротан одредбама чл. 5, 7, 9 и 33, чл. 36–42, чл. 45, 68, 69 и 72. и члана 160. став 1. тачка 7) Закона о државним службеницима, из разлога што је руководилац Завода у његовој припреми вршио овлашћења на начин који није у складу са Уставом и законом, што је Правилником омогућено повлашћивање и ускраћивање запослених у правима и дужностима, што не обезбеђује једнаку доступност радних места свим кандидатима под истим условима, што су извршилачка радна места разврстана по звањима супротно Закону, што опис послова положаја није сачињен у складу са Законом, што као услов за рад на положајима није наведено „девет година радног искуства у струци“ како је то прописано Законом, већ се трајање радног искуства везује за послове интелектуалне својине, те што услови за рад на радним местима нису у видљивој вези са описом послова и у супротности су за законом.

Иницијатор сматра да Правилник није у сагласности ни са одредбама члана 13, члана 16. став 1. тач. 3), 4) и 5) и чл. 18. и 20. Закона о раду. Као разлоге оспоравања иницијатор наводи да запослени нису били укључени

у поступак доношења Правилника и нису имали обавештења о организацији рада Завода, те да Правилник омогућава дискриминацију у примени.

Даље се наводи да је Правилник у супротности и са одредбама чл. 4. и 58. Закона о средњем образовању и васпитању, јер као услове за обављање послова радног места утврђује образовном систему непознате смерове средње стручне спреме, као и да је заснован на документационој основи која је сачињена супротно одредби члана 29. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. Правилник се оспорава и у односу на одредбе члана 6, члана 15. став 2, чл. 16, 18. и 21. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. Као разлоге оспоравања иницијатор наводи да се, супротно Уредби, образују организационе јединице изван сектора иако се у њима врше послови из појединих области рада из делокруга сектора, да се, иако то природа и обим послова не налажу, у неким одељењима образује више одесека и група, да су послови европских интеграција у сектору чији делокруг није највише повезан са европским интеграцијама. На крају, иницијатор наводи да разврставање радних места није извршено сагласно члану 2. ст. 2. и 3, члану 5, чл. 7–16, чл. 30. и 39. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника и чл. 6–12. Уредбе о разврставању радних места намештеника, јер су погрешно примењена мерила за разврставање радних места и погрешно сачињени описи послова. Иницијатор предлаже и да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

У одговору на наводе из иницијативе Завод за интелектуалну својину, најпре, истиче да је Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору утврђен рок о 60 дана, од дана доношења акта Владе којим се утврђује максимални број запослених, да се изврши смањење броја запослених, те да је Одлуку о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2015. годину („Службени гласник РС“, број 101/15) Влада донела 8. децембра 2015. године. Сагласно Одлуци, Завод је припремио предлог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину од 1. фебруара 2016 године, који садржи 69 радних места са 90 извршилаца. На предлог Правилника затражено је мишљење репрезентативног синдиката у Заводу. Сагласно обавези утврђеној Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, предлог Правилника достављен је на мишљење Министарству државне управе и локалне самоуправе, Министарству финансија и Служби за управљање кадровима. Наведени органи дали су, свако са становишта своје надлежности, мишљење да немају примедбе на предлог Правилника, након чега је, 9. марта 2016. године, директор Завода донео Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији

радних места у Заводу за интелектуалну 990 број 110-2016/1613-01 и доставио га на сагласност Влади. Закључком Владе 05 број 110-2822/2016-1 од 17. марта 2016. године дата је сагласност на Правилник, који је потом 18. марта 2016. године објављен на огласној табли Завода, а ступио је на снагу наредног дана, 19. марта 2016. године. Доносилац оспореног акта наводи да су приликом доношења Правилника утврђени нарочито оправдани разлози за његово ступање на снагу наредног дана од дана објављивања и да се они огледају у потреби извршавања обавеза према Закону о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору и смањењу броја запослених у прописаном року од 60 дана од доношења акта Владе. Како је Влада наведеном Одлуку донела 8. децембра 2015. године, а предлог Правилника од 1. фебруара 2016. године морао је бити достављен на мишљење Министарству државне управе и локалне самоуправе, Министарству финансија и Служби за управљање кадровима, по добијању последњег мишљења 8. марта 2016. године, директор је 9. марта 2016. године донео Правилник, којим је предвиђено да ступа на снагу по добијању сагласности Владе, наредног дана од дана објављивања на огласној табли Завода. Даље се у одговору наводи да су Правилником образована три сектора као основне унутрашње јединице, који обављају послове који представљају заокружену област рада, а унутар сектора образоване су уже унутрашње јединице. Као један од услова за рад на положајима директора и помоћника директора предвиђено је девет година радног искуства у струци на пословима интелектуалне својине, због тога што се ради о пословима који захтевају специјалистичко знање из области интелектуалне својине и чињенице да се ради о руководећим местима. Будући да се услови за рад на радним местима једнако односе на све који конкуришу за та радна места, истиче се да су неосновани наводи иницијативе да је нарушено начело једнаке доступности радних места. У односу на оспоравање правилности разврставања радних места и описе послова, у одговору се наводи да су сва радна места правилно описана и разврстана, у складу са важећим уредбама, те да Служба за управљање кадровима није имала примедба на правилност разврставања. Доносилац акта потом истиче да је Завод посебна организација у систему државне управе а не јавна служба и да није имао обавезу да на Правилник прибавља сагласност Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Истиче се и да организациона структура Завода у потпуности одговара начелима предвиђеним чланом 3. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, та да је број радних места смањен у односу на ранији правилник за више од 10% (са 101 на 90). Даље се наводи да је у поступку доношења Правилника затражено мишљење репрезентативног синдиката и да је достављено мишљење да синдикат нема примедба. Истиче се и да је неосновано оспоравање Правилника са становишта Закона о министарствима, будући да се одредбе у односу на које се оспорава не односе на посебне организације. У вези навода иницијативе да Правилником нису обухваћени сви послови које Завод обавља, у одговору се наводи како су по секторима подељени послови из законом утврђеног делокруга Завода, те

да је предвиђено и радно место за развој у области заштите интелектуалне својине (радно место под бројем 69. Правилника). На крају се истиче да је Правилник донет у поступку, року и са садржином сагласно закону, да је објављен и ступио на снагу у року и на начин сагласно одредбама Устава, те да је у свему у сагласности са прописима на чију повреду се иницијатор позива. У прилогу одговора доносилац оспореног акта је доставио мишљења на Правилник на која се позива у одговору и сагласност Владе на Правилник.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину донео вршилац дужности директора Завода, 9. марта 2016. године, под бројем 990 број: 110-2016/1613-01, позивајући се на одредбе члана 43. став 2. Закона о државној управи, члана 46. Закона о државним службеницима, члана 17. Закона о Влади, члана 4. став 2. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, члана 4. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника и члана 3. Уредбе о разврставању радних места намештеника. На Правилник је Влада дала сагласност закључком 05 број 110-2822/2016-1 од 17. марта 2016. године.

Оспореним одредбама Правилника предвиђено је: да се за обављање послова из делокруга Завода образују основне унутрашње јединице, Сектор за патенте, Сектор за знаке разликовања, Сектор за ауторско и сродна права, међународну сарадњу и едукацију и информисање (члан 2); да се као уже унутрашње јединице ван састава сектора образују Одељење за патентну документацију, објављивање пријава патената и регистрованих права индустријске својине, Одељење за регистре, Одсек за информациони систем, Група за финансијске послове и Група за управљање кадровима и опште послове (члан 3); да се радно место за развој и унапређење интелектуалне својине образује ван састава сектора и ужих унутрашњих јединица (члан 4). Оспореним одредбама чл. 5–24. Правилника уређује се делокруг унутрашњих јединица, тако што се прво уређује делокруг одређеног сектора, потом које се уже унутрашње јединице образују у сектору, делокруг сваке од ужих унутрашњих јединица, а на крају је делокруг организационих јединица образованих ван сектора. Оспореним одредбама члана 27. уређује се руковођење ужим унутрашњим јединицама, док се одредбом члана 28. уређује сарадња другим органима и организацијама и обавеза запослених у Заводу на међусобну сарадњу. Одредбама члана 29. предвиђена је систематизација радних места, тако што је прво приказана структура радних места према положајима, звањима државних службеника и врстама намештеника, са бројем извршилаца, а потом су од тач. 1. до 69. систематизована радна места са називом радних места, описом послова, условима за обављање послова и звањима односно врстама у које су радна места разврстана. За обављање послова радног места под тачком 1. – директор Завода, тачком 2.

– помоћник директора у Сектору за патенте, тачком 18. – помоћник директора у Сектору за знаке разликовања и тачком 33. – помоћник директора у Сектору за ауторско и сродна права, међународну сарадњу и едукацију и информисање, у оквиру услова за обављање послова предвиђено је „најмање девет година радног искуства у струци на пословима интелектуалне својине“. Као услов за рад на свим другим радним местима предвиђен је одређен број година радног искуства у струци. Одредбама члана 30. предвиђено је да ће по ступању на снагу Правилника директор у року од 15 дана распоредити државне службенике и намештенике на радна места утврђена Правилником, а одредбом члана 32. – да Правилник ступа на снагу по добијању сагласности Владе, наредног дана од дана његовог објављивања на огласној табли Завода.

### III

Испитујући испуњеност процесних претпоставки за поступање по поднетој иницијативи, Уставни суд је пошао од одредаба члана 136. ст 2, 3. и 4. Устава Републике Србије, којима је утврђено да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом, да се послови државне управе одређују законом и да унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе прописује Влада. Уставни суд констатује да је, сагласно наведеним уставним одредбама, Народна скупштина донела Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), којим је прописано да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (члан 1), а одређено је и шта су послови државне управе. Уставни суд констатује и да је, сагласно овлашћењу из члана 136. став 4. Устава и члана 43. Закона о државној управи, Влада донела Уредбу о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07, 69/08, 98/12 и 87/13), којом се прописују начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе (члан 1. став 1) и начин припреме и доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у тим органима (члан 1. став 2). Уставни суд констатује и да је чланом 23. тачка 8) Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15– др. закон) Завод за интелектуалну својину образован као посебна организација у систему државне управе, као и да је, након иницирања поступка пред овим Судом, Народна скупштина усвојила Закон о изменама и допунама Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 62/17), којим се не мењају одредбе које се односе на Завод за интелектуалну својину, нити одредбе на које се позива у иницијативи.

Разматрајући наводе иницијатора да Правилник није донет у прописаном поступку јер на њега није прибављена претходна сагласност министарства надлежног за просвету, науку и технолошки развој, а што је била обавеза према одредбама Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 68/15, 85/15 – Решење

УС и 81/16 – Одлука УС), Уставни суд налази да је у овом делу иницијатива неоснована. Ово стога што је Завод за интелектуалну својину посебна организација у систему органа државне управе, док су према одредби члана 19. наведеног закона, јавне службе којима је оснивач Република Србија или које плате својих запослених финансирају из буџета Републике Србије, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање без обзира ко је оснивач јавне службе, дужне да акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места достављају на претходну сагласност министарствима у чијем делокругу се налазе послови за чије обављање су образоване јавне службе.

Поводом навода иницијатора да супротно одредби члана 51. став 2. Устава, којом је зајемчено право на обавештеност, запослени нису били обавештени о припреми и садржини предлога Правилника, као и у погледу оспоравања уставности поступка доношења Правилника у односу на одредбу члана 198. став 1. Устава, Уставни суд налази да се разлози оспоравања не могу довести у везу са садржином наведених уставних одредаба. Ово стога што се одредба члана 51. став 2. Устава не односи на права запослених нити се она може непосредно применити, већ се њом свакоме јемчи право на приступ подацима у поседу државних органа, у складу са законом, што значи да се садржина тог права и начин његовог остваривања уређују законом, док је одредбом члана 198. став 1. Устава утврђено да појединачни акти и радње државних органа морају бити засновани на закону и односи се на управне акте и управне радње.

Што се тиче навода иницијатора да поступак доношења Правилника није спроведен ни у складу са одредбама члана 13., члана 16. став 1. тач. 3), 4) и 5) Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС), јер запослени нису били укључени у доношење правилника, нити су обавештени о условима и организацији рада, Уставни суд најпре констатује да одредбе Закона о раду, на чију повреду се позива иницијатор, не садрже било какву обавезу учешћа запослених у поступку доношења правилника којим се уређују организација и систематизација послова, док је, са друге стране, поступак доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима државне управе, како је то напред наведено, уређен Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. Увидом у документацију приложену уз одговор доносиоца Правилника Уставни суд је утврдио да је поступак спроведен у потпуности сагласно Уредби.

Поводом оспоравања уставности одредаба Правилника у односу на одредбе члана 60. ст. 1-3. Устава, којима се јемчи право на рад, зато што се прописаним условима за обављање послова онемогућавају право на слободан избор рада и доступност радних места под једнаким условима, Уставни суд налази да је у том делу иницијатива очигледно неоснована, будући да се, са једне стране, прописивањем услова за обављање послова радног места које свако мора да испуни управо обезбеђује доступност радних места под једнаким условима, док, са друге стране, услови за обављање послова нису



ни у каквој вези са Уставом зајемченим правом на слободан избор рада. По налажењу Уставног суда, из истих разлога из којих је иницијатива неоснована у делу у коме се прописани услови за рад оспоравају у односу на доступност радних места под једнаким условима, неоснована је и у делу у коме иницијатор наводи да се прописаним условима за радна места – положаје директора Завода и помоћника директора ускраћује право на учешће у управљању јавним пословима зајемчено чланом 53. Устава.

У погледу разлога оспоравања уставности одредаба Правилника у односу на одредбу члана 136. став 1. Устава – да је „донет у поступку, има садржину и примењује се на начин који указује да Завод има организацију и рад који нису везани Уставом и законом“, Уставни суд налази да у овом делу иницијатива не садржи аргументоване уставноправне разлоге оспоравања, што је основна претпоставка за поступање Суда, већ се само наводи субјективно мишљење иницијатора и критика Правилника.

Што се тиче навода иницијатора да је супротно одредбама члана 196. ст. 1. и 4. Устава, којима је утврђено да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења, одредбом члана 32. Правилника предвиђено његово ступање на снагу наредног дана од дана објављивања на огласној табли Завода, а да нису утврђени разлози за раније ступање на снагу, нити они постоје, те да „наведено чини незаконитом“ и одредбу члана 30. Правилника, Уставни суд је утврдио да је у одговору доносиоца оспореног акта наведено да су у поступку доношења Правилника утврђени разлози за његово ступање на снагу пре истека седам дана од дана објављивања, а који се огледају у неопходности да се у законом предвиђеном року смањи број запослених.

Поводом навода иницијатора да је оспорени Правилник у супротности са одредбом члана 11. Конвенције МОП бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права, која је ратификована Уредбом о ратификацији Конвенције МОП-а број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права („Службени лист ФНРЈ“, број 26/56) и, с тим у вези, одредбом члана 194. став 5. Устава, Уставни суд налази да се оспорени Правилник ни на који начин не може довести у правну везу са наведеном одредбом Конвенције, која обавезује Републику Србију да предузме све потребне и погодне мере да запосленима обезбеди слободно вршење синдикалних права.

Када је у питању оспоравање законитости Правилника у односу на одредбе чл. 3. и 33. Закона о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору, Уставни суд налази да иницијатива не садржи правно засноване разлоге оспоравања у односу на чл. 3. и 33. наведеног закона, већ се само наводи да су одредбе Правилника супротне тим законским одредбама.

Поводом оспоравања законитости одредаба Правилника у односу на одредбе чл. 19. и 20. и члана 33. ст. 1. и 2. Закона о министарствима, Уставни суд налази да садржина оспорених одредаба није ни у каквој вези са садржином наведених одредаба Закона о министарствима, које се односе

на међународну сарадњу коју остварују министарства, надлежности министарстава у вези са закључивањем и применом међународних уговора и на делокруг Републичког секретаријата за јавне политике.

По налажењу Суда, оспорене одредбе Правилника нису ни у каквој вези ни са садржином одредаба чл. 33, 34. и 35. и члана 37. став 2. Закона о државној управи, којима се уређују послови за које се законом образују посебне организације, врсте посебних организација и руковођење посебним организацијама, и прописује да помоћник директора руководи заокруженом облашћу рада за коју се образује сектор, а у односу на које их иницијатор такође оспорава.

Уставни суд сматра да ни разлози оспоравања Правилника који се односе на садржину одредбе о начину сарадње са другим органима, обавезу запослених на међусобну сарадњу и омогућавање једнаке правне заштите у остваривању права, не могу да се доведу у правну везу са садржином одредаба чл. 2, 7. и 8. Закона о државној управи, којима се уређују образовање органа државне управе и утврђивање њиховог делокруга и утврђује да се њихов рад заснива на начелима самосталности и законитости, стручности, непристрасности и политичке неутралности.

Поводом оспоравања одредбе члана 28. став 2. Правилника, којом се предвиђа обавеза запослених на међусобну сарадњу, а у односу на одредбе члана 15. ст. 1. и 2. и члана 16. став 2. Закона о државној управи, Уставни суд такође налази да се оспорена одредба ни на који начин не може довести у правну везу са наведеним одредбама Закона, којима се као посебна врста послова органа државне управе уређују врсте прописа које они доносе у извршавању закона.

У вези навода иницијатора да Правилник не обезбеђује унутрашње уређење и систематизацију радних места који се заснивају на начелима прописаним Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, што је у супротности са одредбом члана 43. Закона о државној управи, Уставни суд сматра да се разлози оспоравања не могу довести у непосредну правну везу са наведеном одредбом Закона, којом је прописано да се унутрашње уређење и систематизација радних места заснивају на начелима која одређује Влада уредбом.

У погледу разлога оспоравања Правилника у односу на одредбу члана 20. Закона о државној управи, Уставни суд налази да наводи иницијатора нису основани, будући да је Правилником систематизовано радно место ван свих унутрашњих јединица, под редним бројем 69. и под називом „радно место за развој и унапређење интелектуалне својине“.

Поводом оспоравања законитости одредаба Правилника у односу на одредбу члана 5. став 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09 и 99/14), којом је прописана обавеза државних службеника да поступају у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално, и у односу на одредбу

члана 7. истог закона којом је забрањено повлашћивање или ускраћивање државног службеника у његовим правима или дужностима, Уставни суд сматра да наводи иницијатора, којима се заправо изражава мишљење о начину вршења овлашћења директора при доношењу Правилника, нису ни у каквој вези са садржином одредаба Правилника. По налажењу Уставног суда наводи и разлози иницијативе не могу се довести у правну везу ни са садржином одредаба члана 33. став 1, члана 35. став 2, чл. 36–42, чл. 45, 68, 72. и 160. Закона о државним службеницима. Ово стога што се наведеним законским одредбама дефинише положај као посебна врста радних места државних службеника, прописује да се извршилачка радна места разврставају по звањима (при чему се не прописују мерила за опис послова радних места ни критеријуми за њихово разврставање већ је за то овлашћена Влада), утврђују се звања државних службеника, опис звања и услови у погледу степена образовања за свако звање, потом се уређују оглашавање конкурса за попуњавање положаја, однос интерног и јавног конкурса и подаци који се уписују у Централну кадровску евиденцију, док се иницијативом оспоравају описи послова положаја, утврђена звања за извршилачка радна места по спроведеном поступку разврставања, врсте потребног образовања у оквиру одређеног степена и други услови за рад на радним местима

Поводом навода иницијатора да су одредбе које уређују степен и врсту стручне спреме за радна места за која закон прописује средње образовање, затим звање и опис послова за радно место под бројем 69, захтевано радно искуство за радна места под бр. 1, 3, 18. и 33, у супротности са одредбом члана 9. Закона о државним службеницима, јер не обезбеђују једнаку доступност радних места свим кандидатима под истим условима, Уставни суд налази да је у овом делу иницијатива очигледно неоснована. Ово стога што се звање и опис послова не могу довести у правну везу са наведеном одредбом Закона, којом се утврђује начело једнаке доступности радних места, док се, са друге стране, одређени услови за рад на радним местима једнако примењују на све.

У односу на наводе иницијатора да је Правилником повређена забрана дискриминације из чл. 18. и 20. Закона о раду, а због начина на који је припреман и начина спроведеног поступка оцењивања државних службеника који је томе претходио, Уставни суд налази да иницијатива не садржи релевантне, правно аргументоване разлоге оспоравања.

Што се тиче навода иницијатора да су за радна места за која је као услов предвиђено средње образовање предвиђени и одређени смерови, који су у супротности са одредбама чл. 4. и 58. Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС“, број 55/13), Уставни суд налази да се садржина оспорених одредаба и разлози оспоравања не могу довести у правну везу са садржином наведених одредаба Закона, којима се прописују врсте средњих школа (нпр. гимназија, стручна школа, уметничка школа) и испити на основу којих се завршава одређени ниво, односно врста образовања (општа матура, стручна и уметничка матура, завршни испит средњег стручног образовања, специјалистички и мајсторски испит).

У погледу навода иницијатора да су Правилником образовани одељење, одсек и група као самосталне организационе јединице ван сектора, супротно одредбама члана 15. став 2. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, да су супротно члану 15. став 3. и члану 16. Уредбе у неким одељењима образовани одсеци и групе, те да су супротно члану 21. Уредбе послови европских интеграција у делокругу сектора који није највише повезан са европским интеграцијама, Уставни суд налази да су разлози оспоравања утврђене организације засновани на субјективном мишљењу иницијатора о томе да ли постоје оправдани разлози за такву организацију или не постоје. С тим у вези, Уставни суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, питање целисходности и оправданости установљене организације није у надлежности Уставног суда.

Поводом навода иницијатора да су описи послова појединих радних места нетачни или незаконити, да су нека радна места државних службеника разврстана у звања погрешном применом критеријума за разврставање, што је у супротности са одредбама члана 2. ст. 2. и 3, члана 5, члана 7, чл. 8–16, чл. 30. и 39. Уредбе о разврставању и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15 и 113/15), те да су радна места намештеника такође погрешно разврстана супротно чл. 6–14. Уредбе о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС“, бр. 5/06 и 30/06), Уставни суд указује да, сагласно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да цени примену критеријума и мерила за опис послова радних места и за њихово разврставање.

Када је у питању оспоравање законитости документационе основе за израду Правилника, Уставни суд указује да документациона основа по својој природи није општи правни акт из члана 167. став 1. Устава, чију сагласност са Уставом и законом је надлежан да оцењује Уставни суд, већ је само подлога за израду оспореног Правилника.

Полазећи од наведеног Уставни суд је одбацио иницијативу за оцену уставности и законитости одредаба чл. 2–24, чл. 27. и 28, члана 29. тач. 1–69, осим у делу којим се утврђује радно искуство на пословима интелектуалне својине као услов за рад на радним местима под тач. 1, 2, 18. и 33, и чл. 30. и 32. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, 990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године, 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, 40/15 – др. закон и 103/15), као очигледно неосновану, па је решено као у тачки 2. изреке.

#### IV

У погледу законитости одредаба члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу у коме је као услов за рад на положајима директора и помоћника директора предвиђено „најмање девет година радног искуства у струци на пословима интелектуалне својине“, Уставни суд налази да се постављају одређена спорна уставноправна питања.

За оцену законitosti оспорених одредаба Правилника, по оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Закона о државним службеницима којима је прописано: да је положај радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу (члан 33. став 1); да се положај стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела (члан 33. став 2); да као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци (члан 45. став 1); да је за рад на положају потребно и стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање девет година радног искуства у струци (члан 45. став 2); да се радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту и услови за рад на сваком радном месту у државном органу одређују правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу (члан 46); да се у изборном поступку, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата према мерилима прописаним за избор, да изборни поступак може да се спроведе у више делова, писменом провером, усменим разговором или на други одговарајући начин (члан 56. ст. 2. и 3).

Из наведених одредаба Закона произлази да се услови за заснивање радног односа у државним органима, у статусу државног службеника, могу поделити на опште, који важе за сва радна места државних службеника, како за положаје (чији је појам одређен чланом 33. став 1. Закона), тако и за извршилачка радна места (чији је појам одређен чланом 35. став 1. Закона) и посебне, који се одређују за поједина радна места. Општи услови прописани су Законом, и то су: да је лице пунолетан држављанин Републике Србије коме није раније престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци. Посебни услови су да лице има прописану стручну спрему и да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу. Поред тога, за рад на положају Законом су прописани додатни услови, који важе за све положаје у свим државним органима, и то у погледу степена образовања и потребног радног искуства (члан 45. став 2). Дакле, када је у питању радно искуство као услов за обављање послова положаја, Закон прописује потребну минималну дужину радног искуства и као следећи услов предвиђа да је то радно искуство стечено у оквиру струке која се захтева за конкретан положај. Стручна оспособљеност, знање и вештина кандидата за рад на сваком положају оцењују се у изборном поступку за попуњавање положаја.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је одредбама члана 29. Правилника за обављање послова радних места под тачком 1. – директор Завода, тач. 2, 18. и 33. – помоћник директора, у оквиру услова за обављање послова предвиђено „најмање девет година радног искуства у струци на пословима интелектуалне својине“, Уставни суд је утврдио да се основано може поставити, као спорно, следеће питање:

– да ли се, поред Законом одређеног услова за рад на положају у вези дужине и врсте радног искуства, Правилником може предвидети и додатни, посебан услов, којим се захтева да радно искуство буде не само у струци већ и на пословима интелектуалне својине, или се тиме, супротно одредби члана 45. Закона о државним службеницима, у суштини мења законски услов према коме је потребно девет година радног искуства у струци.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да има основа да, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду, покрене поступак за утврђивање незаконитости одредаба члана 29. тач. 1, 2, 18. и 33, у делу који гласи „на пословима интелектуалне својине“, у вези услова за рад на радним местима, Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину, 990 број: 110-2016/1613-01 од 9. марта 2016. године, па је одлучио 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 30 дана од дана пријема овог решења, као у тач. 3. и 4. изреке.

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

Решење УО-148/2016 од 13. јула 2017. године

Спорна уставноправна питања која се постављају у односу на оспорену одредбу Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14), због чега је Уставни суд покренуо поступак за оцену њене законитости, су: надлежност скупштине јединице локалне самоуправе да одлуком уведе локалну комуналну таксу за коришћење простора испод јавне површине, односно за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе за сваки дужни метар заузете површине у дневном износу, и то за – оптичке каблове, високонапонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе и гасоводе.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости одредбе члана 1. тачке 2. Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14).

2. Решење из тачке 1. доставити Скупштини општине Баточина ради давања одговора.

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

## Образложење

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за оцену уставности и законитости члана 1. тачке 2. Одлуке из тачке 1. изреке. Иницијатор наводи да је оспорена одредба Одлуке, којом се утврђује такса у дневном износу за оптичке каблове, високо напонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе и гасоводе, у супротности са одредбама члана 15. став 1. тачка 9) и члана 18. Закона о финансирању локалне самоуправе, а самим тим и одредбом члана 195. став 1. Устава Републике Србије. Иницијатор сматра да је општина Баточина, увођењем таксе за подземне инсталације, линијске инфраструктурне објекте, кабловску канализацију, водове и опрему која се налази испод земље, прекорачила овлашћење из Закона о финансирању локалне самоуправе који прописује да јединица локалне самоуправе „може увести комуналну таксу за коришћење простора на јавним површинама, а не испод јавних површина“. Иницијатор предлаже да Уставни суд покрене поступак за оцену уставности и законитости оспорене одредбе наведене Одлуке и да исту прогласи неуставном и незаконитом, да обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одредбе Одлуке, као и да одреди начин за отклањање последица које су настале услед примене оспорене Одлуке.

У одговору доносилац оспореног акта, Скупштина општине Баточина, наводи да је оспорена Одлука на снази и у прилогу доставља Одлуку о локалним комуналним таксама број 020-704/12-01 од 23. 11. 2012. године и одлуке о првој, другој, трећој, четвртој и петој измени наведене одлуке.

### II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао: да је Скупштина општине Баточина, на седници одржаној 23. новембра 2012. године, на основу, између осталог, одредаба члана 6. став 1. тачка 3. и чл. 11. до 18. Закона о финансирању локалне самоуправе, донела Одлуку о локалним комуналним таксама којом се уводе локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга на територији општине Баточина и утврђује висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе; да су Тарифним бројем 1 Таксене тарифе локалних комуналних такси, која је саставни део Одлуке о локалним комуналним таксама, утврђени обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања таксе за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе; да је Тарифним бројем 7. Таксене тарифе одређено да се за извођење грађевинских радова према врсти радова

односно објеката, плаћа комунална такса и то: за радове на подземним и надземним објектима који изискују раскопавање коловоза, тротоара и других јавних површина комунална такса се плаћа по 1м<sup>2</sup> зависно од тога у којем се годишњем периоду врши раскопавање, а да таксу из овог тарифног броја плаћа инвеститор пре добијања одобрења за изградњу, а од дана почетка изградње па до подношења захтева за технички преглед грађевинског објекта; да је оспорену Одлуку о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама донела Скупштина општине Баточина на седници одржаној 30. децембра 2014. године, на основу члана 32. став 1. тач. 3. и 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14), члана 6. став 1 тачка 3) и чл. 11. до 18. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11 и 93/12) и члана 36. став 1. тач. 3. и 13. Статута општине Баточина („Службени гласник општине Баточина“, број 10/08). Оспореном одредбом члана 1. тачка 2. Одлуке допуњена је Одлука о локалним комуналним таксама тако да је у Тарифном броју 1. додата тачка 10. којом се за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе за сваки дужни метар заузете површине утврђује такса у дневном износу од 1,20 динара, и то за: оптичке каблове, високо напонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтовводе, гасоводе.

Уставом Републике Србије је утврђено: да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3); да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе и буџета Републике Србије, у складу са законом (члан 188. став 4); да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности (члан 191. став 2); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2).

За оцену законитости оспорене одредбе Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама од правног значаја су одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16 и 104/16 – др. закон), којима је прописано: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то, између осталих, локалне комуналне таксе (члан 6. тачка 3)); да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1); да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга (члан 11. став 1); да таксена обавеза настаје даном почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање локалне комуналне таксе и траје док траје коришћење права, предмета или услуге (члан 13. ст. 1. и 2); да се локалне комуналне таксе могу уводити, између осталог,



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, као и за заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова (члан 15 тач. 9. и 16); да се актом скупштине јединице локалне самоуправе којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе (члан 18).

Чланом 23. тач. 3) и 13) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон) скупштина општине, у складу са законом утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који општини припадају по закону.

Одредбом члана 17. став 1. 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, 103/15 и 99/16), изричито је прописано да се таксе могу уводити само законом којим се може прописати њихова висина или се тим законом може дати право органу локалне власти да утврди њихову висину.

С обзиром да Законом о финансирању локалне самоуправе није одређен појам 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 одредбу члана 2. тачка б) 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) којом је оређено да површина јавне намене јесте 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.). Такође, Суд указује да је одредбом члана 2. тачка 2б) наведеног закона одређено да линијски инфраструктурни објекат јесте јавни пут, јавна железничка инфраструктура, електроенергетски вод, нафтовод, продуктовод, гасовод, објекат висинског превоза, линијска инфраструктура електронских комуникација, водоводна и канализациона инфраструктура и сл. који може бити надземни или подземни, чија изградња је предвиђена одговарајућим планским документом. Грађење наведених објекта врши се на основу грађевинске дозволе и техничке документације, под условима и на начин утврђен Законом о планирању и изградњи.

### III

Ценећи наводе иницијатора о неуставности и незаконитости члана 1. тачке 2. Одлуке којом се за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, за сваки дужни метар заузете површине утврђује такса у дневном износу од 1,20 динара,

и то за: оптичке каблове, високо напонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе, Уставни суд је пошао од цитираних Уставних и законских одредаба из којих произлази:

- да су локалне комуналне таксе, остварене на територији јединице локалне самоуправе, изворни приходи те јединице локалне самоуправе;
- да скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са законом, може уводити локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга и да се актом којим се уводи локална комунална такса утврђују обвезници, висина, олакшице, рокови и начин плаћања локалне комуналне таксе;
- да се локалне комуналне таксе могу уводити, између осталог, за коришћење простора на јавним површинама;
- да се такса плаћа сразмерно времену коришћења права, предмета и услуга, односно да таксена обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуге.

С обзиром на изнето, Уставни суд налази да се поводом оспореног члана 1. тачке 2. Одлуке основано могу поставити, као спорна, следећа правна питања:

- да ли се постављање линијских инфраструктурних објеката као што су: оптички каблови, високо напонски каблови, кабловска канализација, магистрални водови, челични цевоводи, нафтоводи и гасоводи, може довести у везу са коришћењем простора на јавним површинама у смислу Закона о финансирању локалне самоуправе;
- да ли се за постављање линијских инфраструктурних објеката испод јавне површине може уводити локална комунална такса, сагласно одредби члана 15. тачка 9. Закону о финансирању локалне самоуправе.

#### IV

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 неуставности и незаконитости члана 1. тачке 2. Одлуке о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама („Службени гласник општине Баточина“, број 19/14) 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.

Основно спорно уставноправно питање које се поставља у односу на оспорену одредбу Правилника о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16), због кога је Уставни суд покренуо поступак за оцену уставности и законитости ове одредбе, јесте да ли су њоме прекорачена законска овлашћења министра као доносиоца акта.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 6. став 1. Правилника о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16).

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 6. став 2. Правилника из тачке 1.

3. Ово решење доставити Министарству пољопривреде и заштите животне средине, ради давања одговора.

4. Рок за давање одговора из тачке 3. овог решења је 30 дана од дана пријема Решења.

### Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 6. ст. 1. и 2. Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да се оспореним одредбама рибочувар против кога се води кривични поступак сматра кривим већ самим вођењем тог поступка, јер према оспореним одредбама не може да врши послове рибочувара ако је против њега покренут кривични поступак до окончања тог поступка, што је у супротности са одредбама члана 34. Устава које прокламују претпоставку невиности и по којима последице правоснажне осуђујуће пресуде могу наступити тек по правоснажности пресуде а не унапред, као и са одредбама чл. 3. и 10. Законика о кривичном поступку. По мишљењу иницијатора оспореним одредбама неосуђеном лицу онемогућава се да обавља послове за које има закључен уговор о раду и издату лиценцу, чиме му се угрожава право на рад супротно члану 60. Устава, при чему се поставља и питање статуса тог лица са аспекта Закона о раду. Даље се наводи да су одредбама чл. 11, 12. и 13. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда прописани услови за обављање послова рибочувара и дато је овлашћење надлежном министру да ближе уреди поједина питања, али наведено

овлашћење не даје право министру да прописује додатне услова поред оних који су прописани законом, већ само да изврши конкретизацију прописаних услова, те да у супротном извршни орган преузима улогу законодавног, што је супротно уставном начелу о подели власти из члана 4. Устава. Такође се наводи да је чланом 102. Кривичног законика одређено ко и у којим случајевима може добити податак о правоснажно осуђеним лицима, због чега се поставља питање ко ће и по ком основу добити податак о лицу против кога се тек води кривични поступак, те да је прибављање таквих података без сагласности лица на које се односе супротно и чл. 8. 13. и 14. Закона о заштити података о личности, који прописују услове за прибављање података о личности. Поред тога, по мишљењу иницијатора, оспорена одредба члана 6. став 2. Правилника даје могућност да лиценца буде одузета и у случају доношења правоснажне ослобађајуће пресуде јер не прави разлику између могућих исхода кривичног поступка.

У одговору на наводе из иницијативе Министарство пољопривреде и заштите животне средине је навело да се оспореним одредбама не прописује раскид уговора о раду, већ удаљење са послова рибочувара, које је предвиђено чл. 165. и 167. Закона о раду, те да оспорене одредбе Правилника о привременом удаљењу рибочувара а посла представљају заштитну меру са циљем да се отклоне евентуалне последице до којих може доћи ако запослени остане на раду, а које би могле значајно угрозити безбедност животне средине и изазвати штете великих размера. У односу на наводе иницијатора који се односе на повреду члана 34. Устава и члана 3. Законика о кривичном поступку истиче се да је Правилником јасно прописано да се лиценца одузима само по правоснажном окончању кривичног поступка те да тврдња да се лиценца може одузети и ономе ко је правоснажно ослобођен обесмишљава чекање окончања кривичног поступка. У вези права на прибављање података из казнене евиденције истиче се да је чланом 102. став 3. Кривичног законика прописано да се подаци из казнене евиденције могу, на образложен захтев, ако постоји оправдани интерес заснован на закону, дати и државном органу, предузећу, другој организацији или предузетнику, а да се према ставу 5. истог члана подаци дају физичким лицима на њихов лични захтев. Потом се наводи да није тачна тврдња да су Правилником додатно проширени услови прописани законом за обављање послова рибочувара, те да се Правилником само разрађују одредбе закона, као и да оспорене одредбе нису у супротности са одредбама Устава и закона на чију повреду се позива иницијатор.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је министар пољопривреде и заштите животне средине донео Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16), на основу члана 13. став 5. и члана 34. став 2. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда. Правилник је ступио на снагу осмог дана од дана

објављивања. Правилником се прописују ближи услови и поступак за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начин вођења регистра издатих лиценци, као и садржина и начин вођења регистра привредних рибара (члан 1). Одредбама чл. 2–4. предвиђено је да се лиценца издаје ако је лице положило испит за рибочувара, затим се одређује рок за подношење захтева за издавање лиценце, садржина захтева и докази који се уз њега прилажу, као и рок за издавање лиценце. Одредбом члана 5. Правилника прописано је да се лиценца одузима рибочувару који у току вршења послова рибочувара престане да испуњава услове прописане чланом 11. став 2. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда. Оспореним одредбама члана 6. прописано је: да рибочувар против кога је покренут кривични поступак, не може обављати послове рибочувара до правоснажног окончања кривичног поступка (став 1); да по окончању кривичног поступка, на предлог надлежног инспектора, у року од 30 дана министарство доноси решење којим се рибочувару одузима лиценца (став 2).

За оцену уставности оспорених одредаба члана 6. Правилника, према оцени Уставног суда од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1); да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2); да је правни поредак јединствен и да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. ст. 1. и 2); да се јемчи право на рад, у складу са законом (члан 60. став 1); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области радних односа (члан 97. тачка 8); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (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).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС“, број 128/14), на основу кога је донет оспорени Правилник, прописано је: да чување рибарског подручја врши лице које је запослено на неодређено време код корисника, које има стечено образовање четвртог степена, положен стручни испит и лиценцу за рибочувара и које није осуђивано за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, кривична дела против имовине, кривична дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита и кривично дело преваре (члан 11. став 2); да лиценцу за рибочувара издаје министарство лицу које је положило стручни испит из члана 12. овог

закона (члан 13. став 1); да министар прописује ближе услове и поступак за издавање и одузимање лиценце, као и начин вођења регистра издатих лиценци (члан 13. став 5); да је у вршењу послова из члана 55. овог закона инспектор овлашћен да покрене поступак за одузимање лиценце рибочувару (члан 56. став 1. тачка 3).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14) прописано је: да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства, те да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2); да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе (члан 16. став 1); да министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом (члан 16. став 2).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС) којим се као матичним законом уређује садржина права на рад, сагласно уставној одредби да се право на рад јемчи у складу са законом, прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама (члан 1. став 1); да запослени може да буде привремено удаљен са рада ако је против њега започето кривично гоњење у складу са законом због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом (члан 165. тачка 1), у ком случају удаљење може да траје до правноснажног окончања тог кривичног поступка (члан 167. став 2).

Уставни суд констатује да из члана 13. став 5. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда следи да се правилником који доноси министар прописују ближи услови и поступак за издавање и одузимање лиценце за рибочувара и начин вођења регистра издатих лиценци. Међутим, оспореном одредбом члана 6. став 1. Правилника прописује се да рибочувар против кога је покренут кривични поступак не може да обавља те послове до правоснажног окончања кривичног поступка, и то без било каквог ограничења у погледу тога које је кривично дело у питању. С друге стране, из одредаба Закона о раду које уређују удаљење запосленог с рада следи да је удаљење факултативна а не обавезна мера, која се, дакле, може изрећи запосленом против кога је започето кривично гоњење, али само у случају да је у питању кривично дело учињено на раду или у вези са радом и у том случају удаљење може трајати до правоснажног окончања кривичног поступка.

С обзиром на садржину оспорене одредбе члана 6. став 1. Правилника, а имајући у виду да је одредбом члана 13. став 5. Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда министар овлашћен да правилником ближе пропише услове и поступак за издавање и одузимање лиценце, као и начин вођења регистра издатих лиценци, за Уставни суд се као спорно поставља

питање да ли је оспореном одредбом министар изашао изван предвиђеног законског овлашћења. Такође, за Уставни суд се као спорно поставља питање да ли је спорна одредба подзаконског акта могла бити донета у извршењу одредаба чл. 165. и 167. Закона о раду, како то у свом одговору наводи доносилац оспореног Правилника, будући да је привремено удаљење са рада правни институт који је уређен законом.

Полазећи од свега претходно изложеног, Уставни суд је оценио да има основа да, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), покрене поступак за утврђивање незаконитости, а последично и неуставности одредбе члана 6. став 1. Правилника о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара („Службени гласник РС“, број 2/16). 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 30 дана од дана пријема овог решења.

Разматрајући оспорену одредбу члана 6. став 2. Правилника и наводе и разлоге подносиоца иницијативе, Уставни суд указује да се ова одредба не може тумачити ван контекста осталих одредаба Правилника, како то чини иницијатор. Имајући у виду да су чланом 5. Правилника одређени услови за одузимање лиценце, а да је ставом 2. члана 6. предвиђено да по окончању кривичног поступка, на предлог надлежног инспектора, у року од 30 дана министарство доноси решење којим се рибочувару одузима лиценца, Уставни суд сматра да су тврдње иницијатора да оспорена одредба даје могућност да лиценца буде одузета и у случају доношења правноснажне ослобађајуће пресуде јер не прави разлику између могућих исхода кривичног поступка, очигледно неосноване. Ово стога што из члана 5. Правилника недвосмислено произлази да се лиценца одузима рибочувару који буде правоснажно осуђен за неко од кривичних дела која према Закону представљају сметњу за обављање тих послова. У погледу осталих навода и разлога иницијатора, који су истовремено и разлози оспоравања става 1. истог члана, Уставни суд налази да се не могу довести у правну везу са садржином одредбе става 2. члана 6. Правилника. Полазећи од наведеног, Уставни суд је у том делу иницијативу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, као очигледно неосновану.

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

Спорна уставноправна питања која се постављају у односу на оспорени Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 80/16), због чега је Уставни суд покренуо поступак за оцену законитости овог правилника, су: питања овлашћења Државног већа тужилаца везана за уређивање и вођење поступка и начина провере стручности и оспособљености кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 80/16).

2. Ово решење доставити Државном већу тужилаца, ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 60 дана од дана достављања Решења.

4. Обуставља се извршење појединачног акта или радње предузете на основу Правилника из тачке 1.

## Образложење

### I

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 16, 17, 18, 19. и 20. Правилника наведеног у изреци. У првој иницијативи наводи се да се одредбама члана 18, кроз разговор са комисијом у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира, уводи додатни начин провере стручности и оспособљености свих кандидата, па и оних који су завршили почетну обуку на Правосудној академији, путем кога се проверава знање појединих прописа и који се оцењује оценама од 1 до 3, што је у супротности са одредбом члана 77а став 4. Закона о јавном тужилаштву, према којој кандидат који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Државно веће тужилаца.

У другој иницијативи наводи се да су одредбе чл. 16–20, које чине Главу 3. Правилника у супротности са одредбама члана 77а и члана 82. став 1. Закона о јавном тужилаштву. Као разлог оспоравања наводи се да „поступак претходног рангирања“ који се спроводи на усменом разговору, након оцењивања стручности и оспособљености кандидата на испиту, уводи додатне критеријуме и оцене поред оних предвиђених Законом, те да се провером



познавања појединих прописа у тој фази поступка врши поновно оцењивање стручности кандидата која је већ оцењена. Даље се наводи да је незаконито утврђивати стручност и оспособљеност у поступку „претходног рангирања“ ценећи обављени разговор, завршене последипломске студије, године радног искуства после положеног правосудног испита и врсту посла, оцену са правосудног испита и објављене стручне и научне радове из правне области, јер се по закону стручност и оспособљеност утврђују само на испиту. Иницијатор сматра и да тако уређен поступак има за последицу да дискрециона оцена Државног већа тужилаца о томе који ће се кандидати наћи у предлогу за јавнотужилачку функцију има примат над оценама са испита јер се оцена стручности и оспособљености своди на субјективне а не објективне критеријуме како је то предвиђено Законом. Накнадно достављеним поднеском иницијатор је предложио да Уставни суд, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском предмету, обустави извршење појединачних радњи – вођење поступака предлагања кандидата за заменике јавних тужилаца који се први пут бирају, по огласима за избор заменика јавног тужиоца објављеним у „Службеном гласнику Републике Србије“, бр. 16/17, 30/17 и 41/17.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је Државном већу тужилаца доставио прву иницијативу ради давања одговора, а потом накнадно и другу иницијативу. У одговору на наводе из прве иницијативе доносилац оспореног акта је навео да се оспореним чланом 18. уређује разговор са кандидатом, као обавезни део поступка према члану 81. Закона о јавном тужилаштву, док се испит за проверу стручности и оспособљености кандидата полаже писмено, сагласно одредбама чл. 11. и 12. Правилника, којима је у складу са овлашћењем из члана 77а став 5. Закона о јавном тужилаштву прописан програм и начин полагања испита за проверу стручности и оспособљености кандидата. Истиче се и да се оцена на разговору не базира на стручности и оспособљености кандидата, већ се формира на основу целокупног утиска чланова комисије, те да то даје могућност комисији да на објективан начин рангира кандидате. На наводе из друге иницијативе Државно веће тужилаца се није изјаснило.

## II

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је, позивајући се на овлашћење из члана 77а став 5. и члана 82. став 1. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – Одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – Одлука УС), Државно веће тужилаца донело Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 80/16), који је ступио на снагу 1. октобра 2016. године. Правилником се уређују критеријуми и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку за избор за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву, програм и начин полагања испита на коме се проверава

стручност и оспособљеност кандидата, органи надлежни за спровођење испита, начин бодовања и оцењивања кандидата, поступак утврђивања редоследа кандидата, формирање јединствене листе кандидата, рангирање кандидата и формирање претходне ранг листе, као и друга питања од значаја за предлагање кандидата за први избор за заменика јавног тужиоца (члан 1). Оспореним одредбама прописано је: да Испитна комисија објављује листу кандидата за свако јавно тужилаштво за које је објављен оглас, коју чине кандидати који су испунили критеријуме стручности и оспособљености на испиту и кандидати који су завршили почетну обуку на Правосудној академији, да листа кандидата поред имена кандидата садржи и оцену стручности и оспособљености и објављује се на интернет страници Већа, са назнаком времена објављивања, да на објављену листу кандидата, кандидат има право приговора у року од три дана од дана објављивања на интернет страници Већа, да Комисија за приговоре кандидата, доноси одлуке по приговорима, у року од три дана од дана пријема последњег благовремено изјављеног приговора, да након доношења одлуке по свим приговорима, Комисија за приговоре кандидата утврђује јединствену листу кандидата за свако тужилаштво за које је објављен оглас, коју објављује на интернет страници Већа (члан 16); да претходно рангирање спроводи Комисија за претходно рангирање кандидата (у даљем тексту: комисија) састављена од три изборна члана Већа, које именује Веће (члан 17); да комисија у усменом разговору са кандидатом проверава вештину комуникације, умешност образлагања правних ставова, познавање Закона о јавном тужилаштву, Правилника о управи у јавним тужилаштвима и Етичког кодекса јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, да сваки члан комисије у поступку претходног рангирања оцењује кандидата оценом од 1 до 3, ценећи обављени усмени разговор, као и завршене последипломске студије, године радног искуства после положеног правосудног испита и врсту посла, оцену са правосудног испита и објављене стручне и научне радове из правне области и допринос владавини права, да укупна оцена разговора у поступку рангирања представља просек оцена чланова комисије (члан 18); да комисија саставља претходну ранг листу кандидата за свако тужилаштво за које је објављен оглас, на основу оцене кандидата која представља збир оцене са испита и оцене из поступка претходног рангирања, да комисија објављује претходну ранг листу кандидата на интернет страници Већа (члан 19); да комисија сачињава и предлог кандидата за свако место за које је објављен оглас са образложеним мишљењем, да комисија доставља Већу претходну ранг листу кандидата за свако тужилаштво за које је објављен оглас и предлог кандидата за свако место за које је објављен оглас са образложеним мишљењем, ради утврђивања предлога кандидата за избор у Народној скупштини (члан 20).

### III

Законом о јавном тужилаштву, на основу кога је донет оспорени Правилник, прописано је: да Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на

ову функцију на период од три године, да Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно место заменика јавног тужиоца, да Државно веће тужилаца бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције, у истом или другом јавном тужилаштву, да Државно веће тужилаца одлучује и о избору заменика јавних тужилаца који су на сталној функцији у друго или више јавно тужилаштво (члан 75); да се у поступку избора заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву проверава стручност и оспособљеност кандидата, да се стручност и оспособљеност кандидата проверава на испиту који организује Државно веће тужилаца, да се успех на испиту изражава оценама од 1 до 5, да кандидат за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у основном јавном тужилаштву и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Државно веће тужилаца, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији, да Државно веће тужилаца прописује програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата (члан 77а); да избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца оглашава Државно веће тужилаца (члан 78. став 1); да се пријаве подносе Државном већу тужилаца у року од 15 дана од дана објављивања огласа (члан 79. став 1); да Државно веће тужилаца прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености у раду и достојности кандидата, да се подаци и мишљења прибављају од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци (члан 80); да пре доношења одлуке о избору Државно веће тужилаца обавља разговор са пријављеним кандидатом (члан 81); да при предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију Државно веће тужилаца саставља ранг листу кандидата на основу стручности, оспособљености и достојности кандидата, а према критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које прописује Државно веће тужилаца, у складу са законом, да стручност подразумева поседовање теоријског и практичког знања потребног за обављање јавнотужилачке функције, да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању јавнотужилачких предмета, да достојност подразумева моралне особине које јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца треба да поседује и понашање у складу са тим особинама, да су моралне особине поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа јавног тужилаштва у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање самосталности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о јавном тужилаштву у јавности, да се при избору и предлагању за избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине која је у службеној

употреби у суду, да је приликом избора и предлагања кандидата за јавнотужилачку функцију забрањена дискриминација по било ком основу, да се ранг листа из става 1. овог члана објављује на интернет страници Државног већа тужилаца, да Државно веће тужилаца образлаже предлог и одлуку о избору кандидата за јавнотужилачку функцију (члан 82).

Законом о државном већу тужилаца („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15) прописано је да ради разматрања појединих питања из своје надлежности Државно веће може да образује повремена радна тела, а образовање, састав и начин рада повремених радних тела ближе се уређује Пословником (члан 16).

Пословником о раду Државног већа тужилаца („Службени гласник РС“, број 29/17) предвиђено је: да ради разматрања појединих питања из своје надлежности и давања предлога, мишљења и стручних образложења, односно предузимања одређених радњи, Веће образује повремено радно тело (члан 18. став 1); да чланови повременог радног тела могу бити чланови Већа, носиоци јавнотужилачке функције и друга стручна лица, а најмање један члан радног тела мора бити члан Већа (члан 18. став 4); да повремено радно тело престаје са радом усвајањем предлога или извештаја у ком је изнето мишљење или стручно образложење на седници Већа, истеком рока или предузимањем одређене радње, а рад повременог радног тела може да престане и одлуком Већа (члан 18. став 8).

#### IV

Полазећи од наведених одредаба Закона о јавном тужилаштву, Уставни суд констатује да Државно веће тужилаца има двојаку улогу у домену избора заменика јавних тужилаца. Оно је, на једној страни, предлагач кандидата за избор заменика јавних тужилаца који се први пут бирају на ту функцију, за чији избор је надлежна Народна скупштина, док, са друге стране, Државно веће тужилаца самостално бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање те функције, у складу са законом.

Када је реч о предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију Законом су установљена правила ради спровођења што објективнијег и транспарентнијег поступка избора. Носилац целог поступка је Државно веће тужилаца. Државно веће тужилаца је обавезно да, без обзира на то да ли предлаже или бира кандидате, огласи избор тужилаца и заменика јавних тужилаца, њему се подносе пријаве на оглас, оно прибавља податке и мишљења о кандидатима од органа и организација у којима су кандидати радили у правној струци. У оба случаја (и када бира и када само предлаже кандидате) Државно веће тужилаца саставља ранг листу кандидата, и то на основу стручности, оспособљености и достојности кандидата. Законом је дефинисано шта подразумева сваки од наведених елемената, тако да: стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање јавнотужилачке функције; оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању јавнотужилачких предмета, достојност подразумева моралне особине које

јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Државно веће тужилаца, у складу са законом. Када је у питању избор заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву, поступак има одређене специфичности. Наиме, у том поступку стручност и оспособљеност кандидата проверава се на испиту чији програм и начин полагања прописује Државно веће тужилаца, које и организује испит, а успех кандидата на испиту изражава се оценама од 1 до 5. При томе, кандидат за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у основном јавном тужилаштву, а који је завршио почетну обуку на Правосудној академији, није дужан да полаже испит, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на наведеној обуци.

Дакле, када је у питању поступак предлагања кандидата за заменике јавних тужилаца, Закон у том поступку све надлежности и обавезе везује искључиво за Државно веће тужилаца – оно оглашава избор, њему се подносе пријаве на оглас, оно прибавља податке и мишљења о стручности оспособљености у раду и достојности кандидата од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, обавља разговор са пријављеним кандидатом, саставља ранг листу и предлаже кандидата за избор Народној скупштини. Са друге стране, законодавац је овластио Државно веће тужилаца да пропише критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, да организује испит за проверу стручности и оспособљености кандидата за заменика који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву и да пропише програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата за заменика јавног тужиоца који се први пут бира.

Анализирајући оспорени Правилник Уставни суд констатује:

– да је чланом 1. као „предмет правилника“ предвиђено да се Правилником утврђују критеријуми и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку за избор за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву, програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата, органи надлежни за спровођење испита, начин бодовања и оцењивања кандидата, поступак утврђивања редоследа кандидата, формирање јединствене листе кандидата, рангирање кандидата и формирање претходне ранг листе, као и друга питања од значаја за предлагање кандидата за први избор за заменика јавног тужиоца;

– да правилником нису утврђени само критеријуми и мерила за оцену стручности и оспособљености и програм и начин полагања испита путем кога се они проверавају, већ и читав поступак од објављивања огласа до утврђивања предлога кандидата за Народној скупштини;

– да се поступак након објављивања огласа спроводи у више фаза тако да: прву фазу чини провера дозвољености, благовремености и потпуности поднетих пријава, након чега следи подношење приговора на закључке о одбацивању пријава и одлучивање по поднетим приговорима (члан б);

затим следи провера, стручности и оспособљености кандидата на испиту који се састоји од теста и израде изреке оптужног акта (чл. 11–14); потом се објављује листа кандидата за свако јавно тужилаштво за које је објављен оглас на коју се увршћују они који су испунили критеријуме стручности и оспособљености на испиту и они који су завршили почетну обуку на Правосудној академији (члан 16. ст. 1. и 2); након тога следи рок за приговоре на листу а након одлуке по приговорима утврђује се јединствена листа кандидата за свако тужилаштво (члан 16. ст. 3, 4. и 5); потом се обавља разговор са кандидатима на коме се проверава познавање појединих прописа и мотивација кандидата и врши се оцењивање при коме се узимају у обзир разговор и више других елемената (члан 18); крајњи резултат поступка је састављање претходне ранг листе кандидата и предлог једног кандидата за свако место, који се достављају Државном већу тужилаца ради утврђивања предлога кандидата за избор (члан 19);

– да су правилником у поступак уведена правна средства, приговор на закључак о одбацивању пријаве (члан 6. став 3) и приговор на листу кандидата (члан 16. став 3), које закон не предвиђа;

– да сваку фазу поступка спроводи друга комисија коју формира Државно веће тужилаца тако да: комисија састављена од запослених у Административној канцеларији Већа утврђује дозвољеност благовременост и потпуност поднетих пријава и доноси закључке о одбацивању пријава (члан 6. ст. 1. и 2); Испитна комисија спроводи испит и објављује листу кандидата која садржи и оцену стручности и оспособљености (члан 8. став 1. и члан 16. став 1); Комисија за приговоре кандидата одлучује по приговорима на листу кандидата и утврђује јединствену листу кандидата (члан 8. став 1. и члан 16. ст. 4. и 5); Комисија за претходно рангирање кандидата обавља разговор са кандидатима, саставља претходну ранг листу и сачињава предлог кандидата за свако место и доставља их Државном већу тужилаца (чл. 17, 18, 19. и 20);

– да у поступку претходног рангирања кандидата Комисија за претходно рангирање кандидата у усменом разговору са кандидатима проверава вештину комуникације, умешност образлагања правних ставова, познавање Закона о јавном тужилаштву, Правилника о управи у јавним тужилаштвима и Етичког кодекса јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (члан 18. став 1);

– да ценећи обављени разговор, завршене последипломске студије, године радног искуства после положеног правосудног испита и врсту посла, оцену са правосудног испита и објављене стручне и научне радове из правне области и допринос владавини права, сваки члан комисије оцењује кандидата оценом од 1 до 3, а просек оцена чланова комисије представља укупну оцену разговора (члан 18. ст. 2. и 3);

– да Комисија за претходно рангирање кандидата саставља претходну ранг листу кандидата на основу оцене која представља збир оцене са испита и оцене из поступка претходног рангирања (члан 19. став 1);

– да Државно веће тужилаца одлучује само по приговорима против закључака о одбацивању недозвољених, неблаговремених и непотпуних

пријава (члан 6. став 3) и утврђује предлог кандидата за Народну скупштину, на основу предлога Комисије за претходно рангирање кандидата (члан 20. став 2).

Полазећи од наведеног, за Уставни суд се као спорна постављају следећа питања:

– да ли је Државно веће тужилаца имало овлашћење да, поред програма и начина полагања испита на коме се проверавају стручност и оспособљености кандидата за заменика јавног тужиоца који се први пут бира и критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, Правилником уређује и друга питања како је то предвиђено чланом 1, а имајући у виду одредбе члана 77а став 5. и члана 82. став 1. Закона;

– да ли је Државно веће тужилаца овлашћено да вођење поступка у свим фазама и одлучивање повери комисијама, будући да према одредбама Закона којима се уређује поступак избора носилац тог поступка је Државно веће тужилаца;

– да ли овлашћење Државног већа тужилаца да организује испит односно да пропише програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата за заменика који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву омогућава Државном већу тужилаца да спровођење испита повери комисијама;

– да ли је Државно веће тужилаца овлашћено да прописује правна средства у поступку избора кандидата;

– да ли провера познавања прописа у разговору са кандидатом по својој суштини заправо представља проверу стручности кандидата, која се према члану 77а Закона проверава на испиту и вреднује се оценама од 1 до 5;

– да ли је Државно веће тужилаца овлашћено да вођење разговора са кандидатима повери комисији, када је према члану 81. Закона то обавеза Државног већа тужилаца;

– да ли су одредбама о поступку претходног рангирања кандидата, поред критеријума стручности оспособљености и достојности кандидата прописаних Законом, уведени додатни критеријуми вредновања кандидата, који се заснивају на субјективној оцени чланова комисије, као што је, примера ради, „допринос владавини права“, а који се вреднују оценама од 1 до 3 и то заједно са провером познавања прописа у разговору;

– да ли је одредбама о оцењивању кандидата у поступку претходног рангирања у суштини измењена законска одредба да се ранг листа кандидата саставља на основу њихове стручности оспособљености и достојности, као и да ли оцењивање кандидата на основу разговора има упориште у одредби члана 81. Закона којом је само прописано да Државно веће тужилаца, пре доношења одлуке о избору, обавља разговор са пријављеним кандидатом.

## V

Полазећи од свега претходно изложеног, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка за утврђивање незаконитости не само

одредаба чл. 16, 17, 18, 19. и 20. Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира, већ и осталих одредаба Правилника, а имајући у виду да су оспорене одредбе правно и логички непосредно повезане са већим бројем других одредаба са којима чине целину, те да без њих Правилник не би могао да остане у правном поретку. Сагласно томе, а будући да према 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), у поступку оцењивања уставности и законитости Суд није ограничен захтевом иницијатора, Уставни суд је на основу члана 53. став 1. Закона о Уставном суду покренуо поступак за оцену законитости Правилника у целини.

На основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду, Суд је одлучио да ово решење достави Државном већу тужилаца као доносиоцу оспореног акта, на одговор, са роком за давање одговора од 60 дана од дана пријема овог решења.

## VI

Разматрајући предлог иницијатора о примени мере из члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је пошао од тога да су у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 16/17 од 2. марта 2017. године, број 30/17 од 31. марта 2017. године и број 41/17 од 28. априла 2017. године објављени огласи за избор укупно 27 заменика јавних тужилаца од ког броја 18 у основним јавним тужилаштвима, те да спровођење избора подразумева да се на основу одредаба Правилника у односу на који је Уставни суд покренуо поступак за оцену његове сагласности са законом, спроводи цео поступак рангирања кандидата за први избор на функцију и утврђује предлог кандидата који се доставља Народној скупштини ради избора. С обзиром на то да се поводом оспореног Правилника поставља више спорних правних питања, а да ће предузимање радњи и доношење појединачних аката на основу тог правилника имати за директну последицу доношење одлуке Народне скупштине о избору заменика јавних тужилаца, Уставни суд је утврдио да би предузимањем радњи на основу оспореног Правилника наступиле неотклоњиве штетне последице. Из тих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, решио да, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском предмету, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

## VII

Сагласно свему претходно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 1) и 3) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.



Спорна правна питања која се постављају у односу на оспорену одредбу Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 92/16) и оспорени Правилник о начину обрачуна доприноса за топлификацију („Службени лист града Ниша“, број 96/16), због чега је Уставни суд покренуо поступак уставносудске контроле ових општинских аката, везана су за спорну законитост прописаних критеријума за обрачун доприноса за уређивање грађевинског земљишта на територији града Ниша и начин његове наплате.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости одредбе члана 6. став 3. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 92/16) и Правилника о начину обрачуна доприноса за топлификацију („Службени лист града Ниша“, број 96/16).

2. Решење из тачке 1. доставити Скупштини града Ниша и Градској управи града Ниша ради давања одговора.

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

### Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 6. став 3. Одлуке наведене у тачки 1. изреке и Правилника из исте тачке изреке. У иницијативи се наводи: да је допринос за уређивање грађевинског земљишта регулисан одредбама чл. 96. до 98. Закона о планирању и изградњи; да из одредбе члана 97. став 8. Закона произлази да је доношење општинских аката којима се уређују питања у вези са обрачуном и наплатом доприноса за уређивање грађевинског земљишта у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, те да стога Скупштина града Ниша није била овлашћена да одредбом члана 6. став 3. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта овласти управу града Ниша надлежну за комуналне делатности и енергетику да донесе правилник којим ће уредити обрачун и начин плаћања доприноса за топлификацију; да је одредбом члана 6. став 3. Одлуке Скупштина града Ниша противзаконито увела посебну накнаду – допринос за топлификацију, с обзиром на то да чл. 96. и 97. Закона о планирању и изградњи не уређују „институт доприноса за топлификацију, нити прописују да је он део доприноса за уређивање грађевинског земљишта“, те да је из истих разлога незаконита и одредба члана 1. став 1. Правилника о начину обрачуна доприноса за топлификацију; да је оспорени Правилник општи правни акт јер на општи начин уређује начин обрачуна доприноса за топлификацију, примењује се на неодређени круг лица и за будуће и не исцрпљује се једном применом, те како је, сагласно одредби

члана 191. став 2. Устава и одредби члана 32. тачка б) Закона о локалној самоуправи, доношење општинских аката у надлежности скупштине града, а не градске управе, оспорени Правилник у целини није у сагласности са одредбама члана 191. став 2, члана 194. став 3. и члана 195. ст. 2. и 3. Устава и са одредбама члана 52. Закона о локалној самоуправи којима је утврђена надлежност општинске, односно градске управе јер га је донела Управа за комуналне делатности, енергетику и саобраћај града Ниша; да се према одредби члана 97. став 2. Закона износ доприноса утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе, а да је одредбом члана 2. оспореног Правилника одређено да обрачун и уговарање наплате доприноса за топлификацију врши ЈП Дирекција за изградњу града Ниша; да уколико је допринос за топлификацију део доприноса за уређивање грађевинског земљишта, како је то прописано чланом 1. став 1. оспореног Правилника, онда би он требао да буде исказан у оквиру износа доприноса за уређивање грађевинског земљишта који се утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе што је акт који се доноси у управном поступку и не би општим актом јединице локалне самоуправе могло бити прописано да обрачун и уговарање наплате доприноса за топлификацију врши ЈП Дирекција за изградњу града Ниша, јер би то по својој природи био уговорни однос. Из изложених разлога, иницијатор је предложио да Уставни суд утврди неуставност и незаконитост одредбе члана 6. став 3. и Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта и Правилника о начину обрачуна доприноса за топлификацију.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да се иницијативом само формално тражи покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 6. став 3. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта и Правилника о начину обрачуна доприноса за топлификацију, с обзиром на то да се наводи и разлози оспоравања из иницијативе заправо не односе на одредбе Устава са којима би евентуално наведени акти били несагласни већ се, напротив, њима доводи у питање искључиво законитост оспорених аката. С тим у вези, Уставни суд је по иницијативи поступао као по захтеву за оцену законитости одредбе члана 6. став 3. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта и Правилника о начину обрачуна доприноса за топлификацију.

Скупштина града Ниша, као доносилац оспорене Одлуке, је у одговору на наводе из иницијативе истакла: да сагласно члану 96. Закона о планирању и изградњи уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање и опремање које врши Град према програмима уређивања грађевинског земљишта које доноси Скупштина града Ниша, те да прописивање оспореном Одлуком обавезе инвеститору да сноси трошкове опремања грађевинског земљишта, који се односе на изградњу објеката и мреже топлификације, није супротно Закону јер изградња ових објеката и њихове мреже спада у инфраструктурно опремање земљишта; да је оспореном Одлуком Скупштина града Ниша овластила градску управу да донесе правилник којим се прописује „само начин обрачуна дела доприноса за уређивање грађевинског земљишта“, те да оспореним Правилником није прописан „сам допринос,

већ начин његовог обрачуна“; да Скупштина града Ниша није прекорачила своја овлашћења када је овластила градску управу за доношење оспореног Правилника јер се ради о акту којим се реализује и спроводи оспорена Одлука и који садржи техничке податке и стандарде „који би непотребно оптерећивали текст Одлуке“; да Закон о локалној самоуправи не прописује доношење општих аката од стране градске управе, али да у другим посебним прописима постоје одредбе којима се градска управа, као орган јединице локалне самоуправе, овлашћује на доношење одређених општих аката „који имају за циљ даљу разраду и непосредну примену појединих одредаба општег акта којима је уређена одређена област из надлежности локалне самоуправе“.

У вези са наводима иницијатора о неуставности и незаконитости Правилника о начину обрачуна доприноса за топлфикацију, Градска управа града Ниша, Секретаријат за комуналне делатности, енергетику и саобраћај је доставила одговор у коме је истакла да је Управа за комуналне делатности, енергетику и саобраћај донела оспорени Правилник у складу са овлашћењем из члана 6. став 3. оспорене Одлуке о утврђивању до приноса за уређивање грађевинског земљишта.

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 92/16) донела, 11. августа 2016. године, Скупштина града Ниша позивајући се, поред осталог, на одредбу члана 97. став 7. 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).

Одлуком се прописује поступак обрачуна и наплате доприноса за уређивање грађевинског земљишта (у даљем тексту: допринос), зоне и врсте намене објеката, износи коефицијената зоне и намене, критеријуми, износ и поступак умањивања доприноса, посебна умањења за недостајућу инфраструктуру и услови и начин обрачуна умањења за трошкове инфраструктурног опремања средствима инвеститора као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса на територији града Ниша (члан 1). Сагласно одредбама члана 2. Одлуке, уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање и опремање (став 1), припремање земљишта обухвата истражне радове, израду геодетских, геолошких и других подлога, израду планске и техничке документације, програма за уређивање грађевинског земљишта, расељавање, уклањање објеката, санирање терена и друге радове (став 2), опремање земљишта обухвата изградњу објеката комуналне инфраструктуре и изградњу и уређење површина јавне намене (став 3), уређивање грађевинског земљишта врши се према средњорочним и годишњим програмима уређивања (став 4), ради обезбеђивања услова за уређивање, употребу, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта, Скупштина града Ниша је основала ЈП Дирекцију за изградњу града Ниша (став 5). Одредбама члана 3. оспорене Одлуке прописано је да допринос плаћа инвеститор (став 1) и да се средства добијена од доприноса користе за уређивање и прибављање грађевинског земљишта у јавну својину, као и

за изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре (приступни пут, канализациона мрежа, водоводна мрежа, тротоар, јавна расвета и мрежа и објекти топлификације) (став 2).

Одредбама Поглавља II оспорене Одлуке (чл. 4. до 19) уређен је обрачун доприноса. С тим у вези, чланом 4. оспорене Одлуке прописано је: да се износ доприноса утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе, а на основу обрачуна доприноса који врши ЈП Дирекција за изградњу града Ниша (у даљем тексту: Дирекција) и доставља га Управи за планирање и изградњу града Ниша (у даљем тексту: Управа) (став 1), да се обрачун доприноса врши на основу достављене урбанистичко – техничке документације, односно локацијских услова, извода из пројекта за грађевинску дозволу, сепарата пројекта за грађевинску дозволу која се мења, пројекта изведеног стања и др. документације прописане важећим Законом о планирању и изградњи и подзаконским актима (став 2), да је Управа дужна да одмах након провере испуњености услова по поднетом захтеву за издавање решења о грађевинској дозволи, односно захтева за издавање решења о употребној дозволи, или захтева за издавање решења из члана 145. Закона о планирању и изградњи, документацију из става 2. овог члана достави Дирекцији ради обрачуна доприноса, која је дужна да најкасније у року од два радна дана од дана пријема документације из става 2. овог члана, достави обрачун доприноса Управи (став 4). Према одредби члана 5. став 1. оспорене Одлуке, висина доприноса за изградњу објекта обрачунава се тако што се просечна цена квадратног метра станова новоградње у граду Нишу, према последње објављеним подацима од стране Републичког завода за статистику за територију Града помножи са укупном нето површином објекта који је предмет градње израженом у  $m^2$  и са коефицијентом зоне и коефицијентом намене објекта утврђеним овом одлуком. одредбама члана 6. оспорене Одлуке прописано је да је уређено грађевинско земљиште оно земљиште које је, у складу са планским документом, комунално опремљено саобраћајним површинама, канализационом и водоводном мрежом (став 1) и да допринос не обухвата трошкове електродистрибутивне мреже и објеката, ТТ мреже и објеката, кабловски дистрибутивни систем, мрежу и објекте гасификације, које инвеститор посебно уговара са надлежним предузећима, као ни трошкове на изградњи прикључака објеката (став 2). Оспореном одредбом члана 6. став 3. Одлуке одређено је да се допринос за топлификацију обрачунава и плаћа у складу са правилником који доноси градска управа надлежна за комуналне делатности и енергетику. Оспореном Одлуком су као критеријуми за обрачун доприноса за уређивање грађевинског земљишта одређене зоне на територији града Ниша у зависности од комуналне опремљености и опремљености јавним објектима, саобраћајне повезаности са централним деловима града Ниша, односно са радним зонама и другим садржајима у Граду (члан 7), намена објеката (стамбена, комерцијална, производна и јавна) (члан 8) и коефицијенти (коефицијент зоне, коефицијент намене и коефицијент комуналне опремљености) (члан 9). Одредбама Поглавља III оспорене Одлуке (чл. 20. до 23) регулисан је начин плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта и средства обезбеђења и прописано је, поред осталог, да су износ,

начин плаћања доприноса и средства обезбеђења плаћања, уколико се допринос плаћа на рате, саставни део решења о грађевинској, односно решења о употребној дозволи (члан 20. став 9).

Оспорени Правилник о начину обрачуна доприноса за топлификацију („Службени лист града Ниша“, број 96/16) донела је, 23. августа 2016. године, Управа за комуналне делатности, енергетику и саобраћај града Ниша на основу члана 6. став 3. оспорене Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта. Правилником се прописује начин обрачуна дела доприноса за уређивање грађевинског земљишта који се односи на извођење припремних радова, имовинску припрему, техничку припрему и изградњу објеката градске топлификације (у даљем тексту: допринос за топлификацију), а изградња објеката градске топлификације врши се према средњорочним и годишњим програмима уређивања које доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 1). Оспореним Правилником је такође прописано да обрачун и уговарање наплате доприноса за топлификацију врши ЈП Дирекција за изградњу града Ниша у складу са овим правилником и Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 92/16) (члан 2) и да се висина доприноса за топлификацију утврђује на основу одобрене инсталисане снаге унутрашње грејне инсталације објекта (kW), приказане главним машинским пројектом и да висина доприноса за топлификацију представља учешће инвеститора у укупним трошковима изградње топлотних извора и топловодне мреже (члан 3).

Одредбама чл. 4. до 8. оспореног Правилника уређен је обрачун доприноса за топлификацију. С тим у вези, Уставни суд констатује да је чланом 4. Оспореног Правилника одређено како се утврђују трошкови изградње топлотних извора и трошкови изградње топловодне мреже који представљају елементе за обрачун износа јединичне вредности доприноса за топлификацију. Одредбама члана 5. Оспореног Правилника прописана је формула по којој се врши обрачун јединичне вредности доприноса за топлификацију (РСД/kW): трошкови изградње топлотних извора (РСД)/снага топлотних извора (kW) + трошкови изградње топловодне мреже (РСД)/укупна топлотна снага корисника система прикључених на топловодну мрежу (kW) (став 1), одређено је да јединична вредност доприноса за топлификацију за август 2016. године износи 14.732,33 (РСД/kW) (став 2), као и да се висина јединичне вредности доприноса месечно усклађује са индексом потрошачких цена у Републици Србији, а на основу званичних података Републичког Завода за статистику (став 3).

Одредбама члана 6. оспореног Правилника прописано је да плаћањем доприноса за топлификацију уз испуњење свих законом предвиђених услова, инвеститор стиче право прикључења објекта на дистрибутивни систем (став 1), да се допринос за топлификацију обрачунава тако што се јединична вредност доприноса за топлификацију помножи са инсталисаном снагом свих потрошача топлотне енергије у објекту који се прикључује на дистрибутивни систем и израчунава се по формули која је прописана овим чланом Правилника (став 2) и ближе су одређени коефицијенти корекције укупне

инсталисане снаге свих потрошача топлотне енергије у објекту који се прикључује на дистрибутивни систем (ст. 3. до 8). Чланом 7. оспореног Правилника прописан је начин одређивања специфичног топлотног оптерећење објекта ( $W/m^2$ ) које представља корективни елемент укупне инсталисане снаге свих потрошача топлотне енергије у објекту који се прикључује на дистрибутивни систем. Према одредбама члана 8. оспореног Правилника, коначан обрачун доприноса за топлификацију извршиће се према пројекту изведеног стања, односно коначно инсталисаној снази, а пре подношења захтева за издавање одобрења за употребу објекта (став 1), контрола усклађености пројектне документације са инсталисаном снагом проверава се у поступку техничког пријема објекта од стране техничке комисије (став 2), ако у току грађења објекта инвеститор одступи од документације на основу које је прибавио грађевинску дозволу, односно одступи од главног пројекта на основу кога је пријавио почетак извођења радова, дужан је да сноси трошкове разлике у висинама износа доприноса за топлификацију (став 3), у случају из става 3. овог члана инвеститор је дужан да достави грађевинску дозволу по измењеној документацији, односно измењени главни пројекат, са потврдом надлежног органа о пријему (став 4). Чланом 9. оспореног Правилника утврђено је да су општи услови у погледу плаћања доприноса за топлификацију регулисани Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта („Службени лист града Ниша“, број 92/16). Преосталим одредбама оспореног Правилника прописано је да његовим доношењем престаје да важи Правилника о начину обрачуна накнаде за уређивање грађевинског земљишта изградњом објеката градске топлификације („Службени лист града Ниша“, број 12/14) (члан 10) и уређено је ступање на снагу оспореног Правилника (члан 11).

Одредбама 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) прописано је: да комунална инфраструктура јесу сви објекти инфраструктуре за које решење за извођење радова, односно грађевинску дозволу издаје јединица локалне самоуправе (члан 2. тачка 27)); да је грађевинско земљиште оно земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом (члан 82); да грађевинско земљиште може бити уређено и неуређено, те да је уређено оно грађевинско земљиште које је у складу са планским документом комунално опремљено за грађење и коришћење (изграђен приступни пут, електромрежа, обезбеђено снабдевање водом и обезбеђени други услови) (члан 91); да уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање (истражни радови, израда геодетских, геолошких и других подлога, израда планске и техничке документације, програма за уређивање земљишта, расељавање, уклањање објеката, санирање терена и други радови) и опремање (изградња објеката комуналне инфраструктуре и изградња и уређење површина јавне намене) (члан 93. ст. 1, 2. и 4); да се уређивање грађевинског земљишта обавља у складу са важећим планским документом према средњорочним и годишњим програмима уређивања које

доноси јединица локалне самоуправе, уз старање о заштити, рационалном и одрживом коришћењу земљишта, као и да ради обезбеђивања услова за уређивање, употребу, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта, Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе може да оснује привредно друштво, јавно предузеће, односно другу организацију или да вршење ових послова обезбеди на други начин, у складу са законом, односно статутом (члан 94); да се финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује из средстава остварених, поред осталог, од доприноса за уређивање грађевинског земљишта (члан 95. тачка 1)); да се за уређивање грађевинског земљишта плаћа допринос јединици локалне самоуправе на чијој територији је планирана изградња објекта и да се новчана средства добијена од доприноса за уређење грађевинског земљишта користе, поред осталог, за уређивање (припремање и опремање) грађевинског земљишта и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре (члан 96).

Одредбама члана 97. Закона регулисана су питања у вези са доприносом за уређивање грађевинског земљишта тако што је прописано: да допринос за уређивање грађевинског земљишта плаћа инвеститор (став 1), да се износ доприноса утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе тако што се основица коју чини просечна цена квадратног метра станова новоградње у јединици локалне самоуправе, односно градској општини, према последњим објављеним подацима органа надлежног за послове статистике, помножи са укупном нето површином објекта који је предмет градње, израженом у метрима квадратним, и са коефицијентом зоне и коефицијентом намене објекта које утврђује јединица локалне самоуправе (став 2), да коефицијент зоне из става 2. овог члана не може бити већи од 0,1, а коефицијент намене не може бити већи од 1,5 (став 3), да скупштина јединице локалне самоуправе општим актом утврђује зоне и врсте намена објекта за који се утврђује допринос за уређивање грађевинског земљишта, износе коефицијената зоне и коефицијената намене, критеријуме, износ и поступак умањивања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, посебна умањења износа доприноса за недостајућу инфраструктуру као и услове и начин обрачуна умањења из става 5. овог члана (умањење износа доприноса за трошкове инфраструктурног опремања грађевинског земљишта средствима инвеститора, као и за вредност земљишта које инвеститор уступа јединици локалне самоуправе за изградњу инфраструктурних објеката), и друге погодности за инвеститоре, метод валоризације у случају плаћања у ратама као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта, у складу са овим законом, а својим појединачним актом може предвидети додатне погодности за плаћање доприноса за објекте од посебног значаја за развој јединице локалне самоуправе. Не могу се предвидети умањења износа доприноса за објекте станоградње, осим по основу прописаном у ставу 5. овог члана, као и за објекте социјалног становања код којих је инвеститор Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (став 7). Према одредбама члана 98. Закона, износ, начин плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта и

средство обезбеђења у случају плаћања на рате су саставни део решења о грађевинској дозволи (став 1), саставни део решења о употребној дозволи је коначни обрачун доприноса (став 3).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/0, 83/14 и 101/16) прописано је да се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе) (члан 3. став 1); да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тачка 8); 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 су органи општине, поред осталог, скупштина општине и општинска управа (члан 27); да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте (члан 32. тачка б)); да општинска управа: 1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; 2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; 3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; 4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; 5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; 6) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће (члан 52); да органи града обављају послове предвиђене овим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града, као и да се градска управа образује као јединствени орган или као више управа за поједине области (члан 66. ст. 1. и б).

Одредбама члана 2. став 2. и става 3. тачка 3) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом је одређено као комунална делатност од општег интереса која, сагласно одредби члана 3. тачка 3) Закона, обухвата производњу и дистрибуцију топлотне енергије – централизована производња и дистрибуција у више објеката водене паре, топле или вреле воде за потребе грејања. Сагласно одредбама члана 4. Закона, 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 уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој (став 1), а комуналним објектима, у смислу става 1. овог члана, сматрају се 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).



Из свега наведеног произлази:

– да је град, као јединица локалне самоуправе, овлашћен да преко својих органа, у складу са Уставом и законом, уређује грађевинско земљиште, те да се уређивање овог земљишта финансира, поред осталог, и средствима оствареним од доприноса за уређивање грађевинског земљишта;

– да се новчана средства остварена од доприноса за уређивање грађевинског земљишта користе, поред осталог, за припремање грађевинског земљишта и за његово опремање изградњом објеката комуналне инфраструктуре као што су нпр. објекти и мрежа водоснабдевања, објекти и мрежа канализације, електроенергетска мрежа, објекти и мрежа топлификације, саобраћајне површине и др;

– да су критеријуми за обрачун доприноса за уређивање грађевинског земљишта, према Закону о планирању и изградњи, просечна цена квадратног метра станова новоградње у градској општини, према последњим објављеним подацима органа надлежног за послове статистике, укупна нето површина објекта који је предмет градње изражена у метрима квадратним, коефицијент зоне и коефицијент намене објекта;

– да је скупштина града овлашћена да својим општим актом одреди зоне и врсте намене објеката, износе коефицијената зоне и коефицијената намене водећи рачуна о Законом о планирању и изградњи одређеним максималним износима ових коефицијената, али не и да пропише друге критеријуме за обрачун доприноса;

– да се износ доприноса за уређивање грађевинског земљишта утврђује решењем о издавању грађевинске дозволе те да су, поред износа доприноса, саставни део овог решења и начин његовог плаћања и средство обезбеђења у случају плаћања на рате; - да се применом критеријума за обрачун доприноса за уређивање грађевинског земљишта утврђених Законом о планирању и изградњи, инвеститору обрачунава и од њега наплаћује само један допринос за уређивање грађевинског земљишта независно од врсте и броја специфичних објеката комуналне инфраструктуре чија се изградња, поред осталог, финансира и овим доприносом.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да се, сагласно одредбама члана 3. став 1. и члана 6. став 2. оспорене Одлуке и одредби члана 1. став 1. Оспореног Правилника, средства остварена од доприноса за уређивање грађевинског земљишта на територији града Ниша користе, поред осталог, и за припремање и опремање овог земљишта објектима и мрежом градске топлификације. Међутим, како су за обрачун дела доприноса за уређивање грађевинског земљишта на територији града Ниша који ће се користити за припремање и опремање овог земљишта објектима топлификације (тзв. „допринос за топлификацију“) оспореним Правилником прописани критеријуми (јединична вредност доприноса за топлификацију и инсталисана снага свих потрошача топлотне енергије у објекту који се прикључује на дистрибутивни систем) који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи и како се начин плаћања овог дела доприноса утврђује уговором који инвеститор закључује са ЈП Дирекција за изградњу града Ниша, а не

решењем о грађевинској дозволи како је то прописано Законом о планирању и изградњи, Уставни суд сматра да се основано може поставити као спорно питање да ли је оспореном одредбом члана 6. став 3. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта и оспореним Правилником о начину обрачуна доприноса за топлификацију, Скупштина града Ниша регулисала обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта на својој територији супротно Закону о планирању и изградњи.

С обзиром на наведено, Уставни суд је покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредбе члана 6. став 3. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта и Правилника о начину обрачуна доприноса за топлификацију и на основу одредаба члана 53. став 1. и члана 33. став 1. Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426. став 1. Тачка 2) и члана 46. 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 Решење као у изреци.

Решење ГУо-232/2016 од 7. септембра 2017. године

Спорна уставноправна питања која се постављају у односу на оспорени Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 94/16), због чега је Уставни суд покренуо поступак за оцену његове законитости, су: да ли оспособљеност кандидата може да се проверава путем теста – питања како је то предвиђено оспореним одредбама чл. 10. и 11. Правилника, те да ли оцена са испита на начин уређен оспореним Правилником може да буде мерило оспособљености кандидата за обављање судијске функције; да ли Правилник садржи критеријуме и мерила за оцену оспособљености кандидата, сагласно члану 45. став 6. Закона о судијама, или су прописана само мерила за оцену стручности кандидата; да ли оцењивање кандидата на основу разговора има упориште у одредби члана 50. став 3. Закона и да ли су одредбама о разговору са кандидатима уведени додатни критеријуми вредновања кандидата, имајући у виду да према одредби члана 50. став 1. Закона, приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности Високи савет судства цени још само врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита.

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Покреће се поступак за утврђивање незаконитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и

достојности кандидата за судију који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 94/16).

2. Ово решење доставити Високом савету судства, ради давања одговора.

3. Рок за давање одговора из тачке 2. је 60 дана од дана достављања Решења.

4. Обуставља се извршење појединачног акта или радње предузете на основу Правилника из тачке 1.

## Образложење

### I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 10, члана 11. ст. 1. и 2. и члана 23. ст. 5, 6, 7, 8. и 9. Правилника наведеног у изреци. Иницијатор сматра да су оспорене одредбе члана 10. и члана 11. ст. 1. и 2. Правилника у супротности са одредбама чл. 45. и 45а Закона о судијама, којима се као услови за избор судије прописују стручност, оспособљеност и достојност, дефинише да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције, а да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, те да се оба услова проверавају на испиту који организује Високи савет судства. Наводи се да се оспореним одредбама не прописује механизам за оцену критеријума оспособљености, већ само стручности, јер је предвиђено да се испит на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира састоји од писаног теста – питања, те да питања саставља Испитна комисија из јединствене базе питања коју води и која се објављује на интернет страници Високог савета судства. По мишљењу иницијатора, тестом се може вршити једино процена знања, односно присећања одређених информација, а не и провера оспособљености како је она дефинисана законском одредбом. Такође, иницијатор сматра да оспорена одредба члана 11. не садржи ни ваљан механизам за оцену стручности, будући да се решава тест са питањима која су унапред објављена и позната.

Поводом оспоравања одредаба члана 23. ст. 5, 6, 7, 8. и 9. Правилника, иницијатор наводи да је Високи савет судства прекорачио овлашћење из чл. 45. и 45а Закона да оцењује једино стручност и оспособљеност кандидата, јер је оспореним одредбама предвиђено да се у разговору са кандидатима оценама од 1 до 5 вреднују одговори на питања која се односе на мотивисаност кандидата за рад у судству, досадашњи рад и врсту послова које је обављао након положеног правосудног испита, комуникативност и способност представљања и познавања Етичког кодекса за судије, и то без икаквих објективних критеријума.

Накнадно поднетим поднеском иницијатор је предложио да Уставни суд на основу члана 56. Закона о Уставном суду обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу оспореног Правилника, наводећи да су

по расписаном огласу за избор судија виших и привредних судова Народној скупштини предложени кандидати за избор, те да би ступањем на судијску функцију на основу незаконитог Правилника настале неотклоњиве штетне последице.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је иницијативу доставио Високом савету судства, ради давања одговора. У одговору на наводе из иницијативе Високи савет судства истиче да јединствена база питања, која су формулисали изборни чланови Савета из реда судија, садржи питања из области кривичног права, грађанског права, управног права, привредног права, прекршајног права и питања из области заштите људских и мањинских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Питања се састоје из области материјалног права, на основу којих се цени стручност кандидата, и из области процесног права, на основу којих се цени оспособљеност кандидата. Питања из области процесног права, по својој природи, односе се на поступање суда и остваривање процесних права странака и давањем одговора на ова питања цени се оспособљеност кандидата. Даље се наводи да се тренутно јединствена база питања састоји од 782 питања, а да писани тест – питања садржи укупно 50 питања и саставља га Испитна комисија, за сваки расписани оглас, за сваки степен и врсту суда, те да на основу теста Савет може да оцени стручност и оспособљеност сваког кандидата. Потом се наводи да кандидати који полажу писани тест – питања већ поседују одређене године радног искуства после положеног правосудног испита, и да је писани тест – питања провера њиховог теоријског и практичног знања. Поводом оспоравања одредаба члана 23. Правилника, у одговору се истиче да су неосновани наводи иницијатора да се оценом од 1 до 5 могу оцењивати једино критеријуми стручности и оспособљености кандидата и да Савет нема овлашћења да нумерички оцењује ни један други критеријум, те да су те одредбе у складу са чланом 50. став 3. Закона о судијама, који прописује да ће пре предлагања судија који се први пут бирају Високи савет судства обавити разговор са пријављеним кандидатима. Још се указује на упоредноправна решења која прописују разговор са кандидатима за судију и оцењивање разговора, као и на одредбе чл. 153. и 154. Устава и истиче да је избор судија који се први пут бирају и избор судија на сталној судијској функцији у други или виши суд примарна функција Савета, и да је Савет овлашћен да, у складу са законом, нормативно уређује ову област. Уз одговор су достављена и сва питања садржана у јединственој бази питања.

## II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је, позивајући се на овлашћење из чл. 45. и 45а Закона о судијама, Високи савет судства, на седници одржаној 15. новембра 2016. године, донео оспорени Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 94/16). Правилником се утврђују критеријуми и мерила

за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира, програм и начин полагања испита на коме се оцењују стручност и оспособљеност кандидата за судију, органи надлежни за организацију и спровођење испита, начин бодовања и оцењивања кандидата, поступак утврђивања коначне листе кандидата, као и друга питања од значаја за предлагање кандидата за судију који се први пут бира (члан 1). Оспореним одредбама Правилника предвиђено је: да се испит на коме се оцењују стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира састоји од писаног теста – питања (члан 10); да писани тест – питања саставља Испитна комисија из јединствене базе питања коју води и која се објављује на интернет страници Савета, да јединствена база питања садржи до 200 питања из сваке области из које се полаже писани тест – питања, да писани тест – питања садржи 50 питања, и то: за основни и прекршајни суд и Прекршајни апелациони суд 21 питање из области кривичног права, 21 питање из области грађанског права, 5 питања из прекршајног права и 3 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за виши суд 22 питања из области кривичног права, 23 питања из области грађанског права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за апелациони суд 20 питања из области кривичног права, 24 питања из области грађанског права и 6 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за Управни суд 45 питања из области управног права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за привредни и Привредни апелациони суд 45 питања из области привредног права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, за Врховни касациони суд 12 питања из области кривичног права, 13 питања из области грађанског права, 10 питања из области управног права, 10 питања из области привредног права и 5 питања из области заштите људских права и слобода предвиђених Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама (члан 11); да Комисија Високог савета судства, пре разговора са кандидатима, утврђује питања која се постављају свим кандидатима, по истом редоследу, да се питања односе на мотивисаност кандидата за рад у судству, досадашњи рад и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита, комуникативност и способност представљања и познавање Етичког кодекса за судије, да сваки члан Комисије Високог савета судства оцењује одговоре кандидата на питања која су му постављена оценом од 1 до 5, да се оцена кандидата на разговору добија тако што се израчунава просечна вредност оцена коју је дао сваки члан Комисије Високог савета судства, да Комисија Високог савета судства води записник о обављеном разговору, у који се уноси оцена остварена на разговору (члан 23. ст. 5-9).

## III

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС, 106/15, 63/16 – Одлука УС и 47/17) прописано је: да за судију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државним органима, који је завршио правни факултет, положи правосудни испит и који је стручан, оспособљен и достојан судијске функције (члан 43); да је после положеног правосудног испита потребно радно искуство у правној струци две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда, шест година за судију вишег суда, привредног суда и Прекршајног апелационог суда, десет година за судију апелационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда, дванаест година за судију Врховног касационог суда (члан 44); да су остали услови за избор судије стручност, оспособљеност и достојност, да стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције, да оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета, а да достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама, да су моралне особине које судија треба да поседује поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а да понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа судије и суда у служби и изван ње, свест о друштвеној одговорности, одржавање независности и непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитивну слику о судству у јавности, да критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности прописује Високи савет судства, у складу са законом (члан 45); да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује Високи савет судства, да се успех на испиту изражава оценама од 1 до 5, да кандидат за судију који се први пут бира на судијску функцију у основном или прекршајном суду и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији, да Високи савет судства прописује програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију (члан 45а); да избор судија оглашава Високи савет судства (члан 47. став 1); да се пријаве за избор подносе Високом савету судства, у року од 15 дана од дана објављивања огласа у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 48. став 1); да Високи савет судства прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, а за кандидате који долазе из судова обавезно је прибављање мишљења седнице свих судија суда из кога потиче кандидат, као и мишљење седнице свих судија непосредно вишег

суда, у које кандидат има право увида пре избора (члан 49); да ће приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности, Високи савет судства посебно ценити и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита, да се за кандидате који долазе из реда судијских помоћника обавезно прибавља оцена рада, да ће пре предлагања, Високи савет судства обавити разговор са пријављеним кандидатима, да Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско место (члан 50); да Народна скупштина бира судију, који се први пут бира, међу кандидатима које је предложио Високи савет судства (члан 51. став 1). Уставни суд констатује да је, након иницирања поступка пред Судом, Народна скупштина усвојила Закон о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 47/17), чије одредбе нису од значаја за овај уставносудски предмет.

#### IV

Полазећи од наведених одредаба Закона о судијама, Уставни суд констатује да Високи савет судства има двојаку улогу у домену избора судија. Он је, на једној страни, предлагач кандидата за избор судија које се први пут бирају на ту функцију, за чији избор је надлежна Народна скупштина, док, са друге стране, Високи савет судства самостално бира судије за трајно обављање те функције. Законом су одређени и услови за судије, међу којима су и стручност, оспособљеност и достојност за обављање судијске функције. Законом је дефинисано шта подразумева сваки од наведених услова, тако да: стручност подразумева поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције; оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета; достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Високи савет судства је овлашћен да, у складу са законом, пропише критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности.

Када је реч о предлагању и избору кандидата за судијску функцију, Законом су установљена правила ради спровођења што објективнијег и транспарентнијег поступка избора. Носилац целог поступка је Високи савет судства. Високи савет судства је обавезан да, без обзира на то да ли предлаже или бира кандидате, огласи избор судија, њему се подносе пријаве на оглас, он прибавља податке и мишљења о кандидатима од органа и организација у којима су кандидати радили у правној струци. Када је у питању избор судија који се први пут бирају на функцију, поступак има одређене специфичности. Наиме, у том поступку стручност и оспособљеност кандидата проверавају се на испиту чији програм и начин полагања прописује Високи савет судства, који и организује испит, а успех кандидата на испиту изражава се оценама од 1 до 5. Високи савет судства је обавезан да, пре предлагања кандидата, обави разговор са пријављеним кандидатима. Савет предлаже Народној скупштини једног кандидата за избор на једно судијско

место. Приликом предлагања кандидата за судије које се први пут бирају Високи савет судства, поред стручности, оспособљености и достојности, посебно цени и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита.

Дакле, када је у питању поступак предлагања кандидата за судију који се први пут бира, Закон у том поступку све надлежности и обавезе везује искључиво за Високи савет судства. Савет оглашава избор судија, њему се подносе пријаве на оглас, он прибавља податке и мишљења о стручности, оспособљености и достојности кандидата од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци, обавља разговор са пријављеним кандидатом и предлаже кандидата за избор Народној скупштини. Коначно, при предлагању кандидата, Савет, поред стручности, оспособљености и достојности, посебно цени и врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита. Са друге стране, законодавац је овластио Високи савет судства да пропише критеријуме и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, да организује испит за проверу стручности и оспособљености кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију и да пропише програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира. Из наведеног следи да је сврха испита који треба да уреди, а потом организује Високи савет судства да се њиме провери, са једне стране, поседовање теоријског и практичног знања потребног за обављање судијске функције (стручност), а са друге стране поседовање вештина које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета (оспособљеност).

Полазећи од наведеног, за Уставни суд се као спорна постављају следећа питања:

– да ли оспособљеност кандидата може да се проверава путем теста – питања како је то предвиђено оспореним одредбама чл. 10. и 11. Правилника, и то заокруживањем само једног од више понуђених одговора (члан 14. став 1. Правилника), а имајући у виду да према члану 45. став 3. Закона о судијама оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правничких знања у решавању судских предмета;

– да ли оцена са испита који је уређен на начин како је то учињено оспореним Правилником уопште може да буде мерило оспособљености кандидата за обављање судијске функције или она заправо представља само оцену стручности кандидата;

– да ли Правилник садржи критеријуме и мерила за оцену оспособљености кандидата, сагласно овлашћењу и обавези из члана 45. став 6. Закона о судијама, или су у суштини прописана само мерила за оцену стручности кандидата.

С обзиром на то да се законске одредбе које се тичу нумеричког вредновања стручности и оспособљености кандидата (оценама од 1 до 5) односе само на испит који организује Високи савет судства, за Уставни суд се као спорна постављају и следећа питања:



– да ли оцењивање кандидата на основу разговора има упориште у одредби члана 50. став 3. Закона, којом је прописано да ће Високи савет судства, пре предлагања, обавити разговор са пријављеним кандидатима, односно да ли је Високи савет судства овлашћен да оцењује разговор са кандидатом;

– да ли су одредбама о разговору са кандидатима уведени додатни критеријуми вредновања кандидата, а имајући у виду да према одредби члана 50. став 1. Закона, приликом предлагања кандидата за судије који се први пут бирају на судијску функцију, поред стручности, оспособљености и достојности Високи савет судства посебно цени још само врсту послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита.

## V

Како из претходно наведеног произлази да су за Уставни суд уставноправно спорне одредбе Правилника којима се уређују поједине фазе у поступку предлагања кандидата за избор судија које се први пут бирају, а да без тих фаза уопште није могуће спровести поступак будући да су оспорене одредбе у правној и логичкој вези са целином поступка предлагања кандидата, то је Уставни суд оценио да је основано покренути поступак за утврђивање незаконитости оспореног акта у целини. Стога је Уставни суд, на основу 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), решио као у тачки 1. изреке.

На основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду, Суд је одлучио да ово решење достави Високом савету судства, као доносиоцу оспореног акта, на одговор, са роком за давање одговора од 60 дана од дана пријема овог решења.

## VI

Увидом у информације објављене на веб-сајту Високог савета судства, Уставни суд има сазнања да су објављени огласи за избор једног броја судија. Спровођење избора подразумева да се на основу одредаба Правилника у односу на који је Уставни суд покренуо поступак за оцену његове сагласности са законом, спроводи цео поступак рангирања кандидата за први избор на функцију и утврђује предлог кандидата који се доставља Народној скупштини ради избора. С обзиром на то да се поводом оспореног Правилника поставља више спорних правних питања, а да ће предузимање радњи и доношење појединачних аката на основу тог правилника имати за директну последицу доношење одлуке Народне скупштине о избору судија, Уставни суд је утврдио да би предузимањем радњи на основу оспореног Правилника наступиле неотклоњиве штетне последице. Из тих разлога, Уставни суд је, сагласно одредби члана 56. став 1. Закона о Уставном суду, решио да, до доношења коначне одлуке у овом уставносудском спору, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.

## VII

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 1) и 3) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење ГУо-215/2017 од 21. децембра 2017. године

## **10. ЗАСТАЈАЊЕ СА ПОСТУПКОМ**



Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### З А К Љ У Ч А К

1. Застаје се са поступком оцене уставности одредбе члана 6. став 5. тачка б) Закона о превозу терета у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15) и даје се могућност Народној скупштини да у року од 90 дана од дана пријема овог закључка, Закон усагласи са Уставом.

2. Доносилац оспореног акта је дужан да у року из тачке 1. обавести Уставни суд о поступању по овом закључку.

*Уставном суду поднећа је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 6. став 5. тачка б) Закона о превозу терета у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15). У иницијативи се наводи да оспорена одредба Закона није у сагласности са уставним принципом забране дискриминације привредних субјеката у јавној, односно приватној својини и начелу слободне и фер конкуренције на тржишту, јер су оспореном одредбом Закона приватна правна лица која врше јавни превоз у циљу обављања комуналних делатности стављена у неповољнији положај у односу на јавна предузећа која су основале јединице локалне самоуправе за обављање комуналних делатности, имајући у виду да овим предузећима лиценца за превоз није потребна, док се исти захтева од приватних субјеката који обављају идентичну делатност, на исти начин, по истим прописима и у истом интересу.*

*Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине је 29. децембра 2016. године доставио Уставном суду мишљење на наводе из поднете иницијативе у коме је, иакође, предложио да Суд засијане са поступком оцене уставности оспореног Закона до измена овог закона (чија је припрема у току, а којом се, између осталог, предлаже и брисање оспорене одредбе члана 6. став 5. тачка б) Закона).*

*Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду прописано је да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, засијати са поступком и дати могућност доносиоцу оштећеног акта, да у одређеном року ошклони уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће, ако у одређеном року неуставност или незаконитост не буде ошклоњена, Уставни суд наставити поступак (став 2). Имајући у виду разлоге наведене у поднеску Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине, као и да примена оспореног Закона још није ошточела, Уставни суд је закључио да су се сипекли услови да се засијане са поступком оцене уставности одредбе члана 6. став 5. тачка б) Закона о превозу терета у друмском саобраћају.*



## **11. ОБУСТАВА ПОСТУПКА**





Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак за оцену уставности одредбе члана 65. став 3. Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13 – аутентично тумачење и 44/14 – др. закон).

*Решењем Уставног суда број УЗ-168/2014 од 27. новембра 2014. године, поводом поднете иницијативе, покренути је поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 65. став 3. Закона. Поводом овог предмета одржана је јавна расправа у Уставном суду 13. априла 2016. године.*

*У току поступка пред Уставним судом донет је 24. фебруара 2016. године нови Закон о јавним предузећима, који је ступио на снагу 4. марта 2016. године и који не садржи решење о моћности преузимања власничких права на друштвеном капиталу у предузећима која обављају делатности од интереса од стране Републике Србије, како је то било предвиђено оспореном одредбом члана 65. став 3. Закона из 2012. године.*

*Како је оспорена одредба била законска норма прелазног карактера и претпала да важи 4. марта 2016. године, када је престао да важи Закон о јавним предузећима из 2012. године у целини, ова одредба је у потпуности правно исцрпљена, па су се стekli услови за обуставу поступка.*

Решење УЗ-154/2016 од 1. јуна 2017. године

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Обуставља се поступак за оцену законитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира („Службени гласник РС“, број 80/16).

2. Укида се мера обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Правилника из тачке 1.

*Решењем УО-254/2016 од 19. јула 2017. године покренути је поступак за утврђивање незаконитости Правилника и обустављено је извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника.*

*У току поступка пред Уставним судом, Државно веће тужилаца је донело Правилник о програму и начину полагања испита на коме се проверава*

*стиручносћ и осйособљеносћ кандидата који се први пут бира на функцију заменика јавног тужилаца (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 82, од 8. септембра 2017. године), који је ступио на снагу 16. септембра 2017. године. На основу одредбе члана 13. тог правилника, даном његовог ступања на снагу пресиао је да важи оспорени Правилник. Уставни суд је увидом у одредбе новог Правилника утврдио да садрже потпуно другачија решења у односу на оспорени Правилник, као и да је при доношењу новог Правилника Државно веће тужилаца имало у виду сва спорна питања из Решења ГУо-254/2016 од 19. јула 2017. године, те да су ојклоњени разлози збој којих је овај суд покренуо поступак за оцену законитосћи, односно да је Државно веће тужилаца извршило усаглашавање оспореног Правилника са одредбама Закона о јавном тужилаштву, чиме су се стekli услови и за обуставу поступка, сагласно одредби члана 57. тачка 1) Закона о Уставном суду, као и за укидање мере привремене обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног правилника, сагласно одредби члана 56. став 2. Закона.*

Решење ГУо-254/2016 од 12. октобра 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### З А К Љ У Ч А К

Обуставља се поступак за оцену законитости одредаба члана 6. Правилника о платама лица које поставља Градско веће града Приштина, II број 02-3353/1 од 26. новембра 2008. године и члана 1. Правилника о измени и допуни Правилника о платама лица које поставља Градско веће града Приштина, II број 02-3634/4 од 31. децембра 2008. године.

*Подносилац иницијативе је обавестио Уставни суд да одустаје од поднете иницијативе, јер је Правилник у целини стављен ван снаге, сагласно одредби члана 47. тачка 10) Закона о Уставном суду.*

Решење ГУо-101/2015 од 4. јула 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### З А К Љ У Ч А К

Обуставља се поступак за оцену уставности одредбе члана 179. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14).

Осйорена одредба члана 179. сйав 1. Законика, којом је било йройисано кривично дело обљуба над немоћним лицем, и ййо ййако да ће се ко над друћим изврши обљубу или са њом изједначен чин искорисйивши душевно обољење, заосйали душевни развој, друћу душевну йоремећеносй, немоћ или какво друћо сйање ййо лица услед којеј оно није сйособно за оййор, казнићи зайвором од две до десетй йодина, измењена је ййако шййо је важећом одредбом члана 179. сйав 1. Законика зайрећена казна зайвора од йетй до дванаестй йодина, као за кривично дело силовање из члана 178. сйав 1. Закона.

Како се важећим одредбама Законика не йрави разлика у основном облику између зайрећене казне за кривично дело силовање (члан 178. сйав 1) и кривично дело обљуба над немоћним лицем (члан 179. сйав 1), а шййо је, у сушйини, био разлој збој која је иницијаййивом осйоравана одредба члана 179. сйав 1. Законика, Усйавни суд је обуставио йосйуиак за оцену усйавносйи наведене одредбе Законика.

Закључак IУз-231/2016 од 4. јула 2017. године



**ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА  
О ИЗБОРНИМ СПОРОВИМА**



## – Закључак

Како је Уставни суд надлежан да одлучује само у изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова, а што овде није случај, јер се тражи заштита изборног права у поступку избора председника Републике, у коме је подносилац захтева учествовао као један од кандидата, због учињене неправилности, која заштита права је у поступку избора за председника Републике обезбеђена сваком бирачу и кандидату за председника Републике у судском поступку пред Управним судом, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио поднети захтев због ненадлежности да по њему поступа.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев М. С. из Златибора за одлучивање о изборном спору.

### О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је, 5. маја 2017. године, достављен захтев М. С. из Златибора за одлучивање о изборном спору због неправилности у изборном поступку. Износиоци разлоге због којих сматра да су у поступку избора председника Републике, у коме је учествовао као један од кандидата, учињене неправилности, подносилац захтева тражи да Уставни суд поништи изборе за председника Републике који су одржани 2. априла 2017. године и, на укупно 11 бирачких места, поновљени 11. и 17. априла исте године.

Испитујући постојање претпоставки за поступање по поднетом захтеву, Уставни суд је пошао од одредбе члана 167. став 2. тачка 5. Устава Републике Србије Републике Србије, којом је утврђено да Уставни суд одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова. У том смислу, Уставни суд констатује да је одредбом члана 8. Закона о избору председника Републике („Службени гласник РС“, бр. 111/07 и 104/09) прописано да се у питањима која овим законом нису посебно уређена сходно примењују одредбе закона којим се уређује избор и престанак мандата народних посланика. Заштита изборног права у поступку избора председника Републике није уређена Законом о избору председника Републике, из чега следи да се заштита остварује сходном применом одредаба Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 57/03 – УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. законик, 101/05 – др. закон, 104/09

– др. закон, 28/11 – УС и 36/11). Тим законом је прописано: да сваки бирач, кандидат за посланика и подносилац изборне листе има право на заштиту изборног права, по поступку утврђеном овим законом (члан 94); да сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе има право да поднесе приговор Републичкој изборној комисији због повреде изборног права у току избора или неправилности у поступку предлагања односно избора (члан 95. став 1); да Републичка изборна комисија доноси решење у року од 48 часова од часа пријема приговора и доставља га подносиоцу приговора и свим подносиоцима изборних листа (члан 96. став 1); да се против сваког решења Републичке изборне комисије донетог по приговору може изјавити жалба Управном суду (члан 97. став 1).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да сходна примена одредаба Закона о избору народних посланика значи да у је поступку избора за председника Републике сваком бирачу и кандидату за председника Републике обезбеђена заштита изборног права у судском поступку, пред Управним судом.

Како је Уставни суд надлежан да одлучује само у изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова, а што овде није случај, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. 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), одбацио поднети захтев због ненадлежности да по њему поступа.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 2) и члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

Закључак VIУ-101/2017 од 13. јула 2017. године



**ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО ЖАЛБИ СУДИЈА И  
ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ  
ФУНКЦИЈЕ**



## – Решења

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се жалба Д. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 119-00-98/2012-01 од 24. децембра 2012. године.

*Осбореном одлуком подносиошељки жалбе је пресјала судијска функција збој навршења радној века. Подносиошељка у жалби наводи да јој судијска функција није мојла пресјати 15. марта 2012. године, како је наведено у осбореној одлуци, јер у том тренутку није имала навршених 65 година животиа.*

*За оцену навода истакнутих у жалби од значаја одредбе Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12 и 124/12 – Одлука УС), које су биле на снази у време доношења осбореној актиа, а којима је било пројисано: да судијска функција пресјаје, поред осталој, када судија наврши радни век (члан 57. став 1); да судији пресјаје радни век када наврши 65 година животиа или 40 година стажа осигурања, по сили закона (члан 59. став 1).*

*Из наведених законских одредаба следи да основ пресјанка судијске функције збој навршеној радној века наступила било када судија наврши пројисане године животиа, било када наврши пројисани стаж осигурања. Дакле, из два разлоја се стичу услови за пресјанак судијске функције по основу навршења радној века – један су навршене године животиа, а други навршен стаж осигурања, ше су испуњењем било кој од ова два разлоја испуњени законски услови за пресјанак судијске функције.*

*Подносиошељка и не осборавала да је са датумом наведеним у осбореној одлуци имала навршених 40 година стажа осигурања, ше је Уставни суд утврдио да су наводи жалбе засновани на погрешном тумачењу меродавној материјалној права, збој чеја су очигледно неосновани.*

Решење VIIIУ-64/2013 од 16. марта 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се жалба Р. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 119-00-00103/2012-01 од 11. марта 2014. године.

У случају подносиоца жалбе одлука о престајанку судијске функције донета је на основу одредбе члана 59. став 1. Закона о судијама, којом је прописано да судији, по сили закона, престаје радни век када наврши 40 година стажа осигурања. Будући да је стаж осигурања подносиоца жалбе у току сироведеној институцији у коме је донета оспорена одлука, утврђен не само на основу података из личној листи судије и дописа вршиоца функције председника Основног суда у Прокупицу од 16. новембра 2012. године, већ и на основу увида у решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Прокупице од 14. децембра 2012. године, којим је подносиоцу жалбе признато право на старосну пензију, и то почев од 20. априла 2012. године, управо због навршених 40 година, три месеца и 14 дана стажа осигурања, Уставни суд је оценио да су очигледно неосновани наводи подносиоца о томе да је оспорена одлука Високог савета судства незаконита.

Уставни суд у овом уставносудском предмету није одржао расправу, јер предмет спора не изискује саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, с обзиром на то да су, у институцији који је претходно доносио жалбу оспорене одлуке, одлучне чињенице утврђене на основу акти надлежне организације обавезној пензијској осигурања.

Решење VIIIУ-295/2013 од 16. марта 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се жалба Љ. А.

Подносилац оспореним актом није одређен престанак судијске функције, већ је само обавештена о захтеву за избор судије Основног суда у Чачку који је поднела ван законом предвиђене процедуре Високом савету судства.

Решење VIIIУ-312/2014 од 13. априла 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се жалба Б. А.

Жалба је изјављена против акти Високог савета судства број 116-04-00846/2015-03 од 12. новембра 2015. године, којим је подносилац жалбе

обавештена да је њена дисциплинска пријава прошив судије Треће основној суда у Београду одбачена.

Уставни суд је констатиовао да Уставом и законом није предвиђена могућност да се у поступку по жалби пред Уставним судом оспорава акт Високој савету судства којим је подносиоца жалбе само обавештена о поднетој дисциплинској пријави, а да поред тога, подносиоца жалбе и нема законско овлашћење да изјави наведено правно средство.

И да се ова жалба претира као уставна жалба, она би била одбачена јер прегмешно обавештење није појединачни акт из члана 170. Устава, прошив којег се може изјавити уставна жалба.

Решење VIIIУ-89/2016 од 31.маја 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба М. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 119-00-36/2015-01 од 13. марта 2015. године.

Подносилац је изјавио уставну жалбу прошив одлуке Високој савету судства број 119-00-36/2015-01 од 13. марта 2015. године, због повреде права на правично суђење и права на једнаку заштити права и на правно средство, зајемчених одредбама чл. 32. и 36. Устава. Уставном жалбом се оспорава одлука Високој савету судства којом је одбијен приговор подносиоца изјављен прошив одлуке Високој савету судства број 119-00-36/2015-01 од 3. фебруара 2015. године, и потврђена првостепенa одлука Високој савету судства којом је утврђено да именованом, судији Основној суда у Врању, даном правноснажност и те одлуке, престаје судијска функција због трајној губитка радне способности за обављање судијске функције.

Уставни суд најпре наилашава да је Уставом (члан 148. став 2) установљено посебно правно средство којим се оспорава одлука Високој савету судства о престајанку судијске функције – жалба Уставном суду. Истовешно правно средство Устав предвиђа и у односу на одлуку о престајанку функције јавној тужиоца и заменика јавној тужиоца (члан 161. став 4. Устава). Сагласно Уставом установљеном правном пути, Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), којим је уређен поступак пред Уставним судом, прописано је да прошив одлуке о престајанку функције, судија, јавни тушилац и заменик јавној тужиоца могу изјавити жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке. У овој врсти уставносудској поступку Уставни суд, поступајући као инстанциони суд, испитује законитост одлуке којом је носиоцу судијске или јавнотушилачке функције престајала

функција. Специфичности одлучивања Уставног суда у поступку у коме је оспорена одлука о престанку судијске/јавнојужилачке функције оледа се у томе да се уставовишорац одределио да уставносудску заштитиу у овим случајевима пружа у поступку по жалби, а не у поступку по уставној жалби, будући да је одредбама члана 148. став 2, односно члана 161. став 4. Устава, изричито утврђено да изјављена жалба (Уставном суду) искључује право на одношење уставне жалбе.

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатиује да се односилац, и сам стичуће лице – судија, обратио Уставном суду, преко стичуће лица – адвоката, поднеском уставне жалбе у којој истиче повреду уставних права, уместио поднеском жалбе прошив одлуке којом му је утврђен престанак судијске функције.

Независно од истакнутог процесног недостига обраћања односиоца Уставном суду, Суд додатно указује и на следеће: основ престанка судијске функције односиоца био је трајни губитак радне способности за обављање судијске функције – члан 60. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13 и 117/14), који је утврђен по основу мишљења Судскогмедицинског одбора Медицинског факултета Универзитета у Београду, што је, са становишта Уставног суда, несорно „стичуће комисија“ из члана 60. став 1. Закона. Уставни суд, при томе, указује да се и у образложењу оспореног акта, али и у наводима самог односиоца истиче да прошив мишљења лекара које је било основ за одлучивање Високог савета судства, а које је односиоцу достављено пре одлуке Комисије, односилац није поднео приговор.

Решење VIIIУ-214/2016 од 22. јуна 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се жалба В. В. изјављена против одлуке о престанку функције тужиоца у тужилаштву посебне надлежности од 12. фебруара 2016. године („Службени гласник РС“, број 12/16).

Подносилац жалбе је предложио да Уставни суд жалбу усвоји, оспорену одлуку поништи и утврди да „В. В. тужиоцу за рајне злочине, престаје функција дана 12. фебруара 2016. године“, као и да обавезе Тужилаштво за рајне злочине да односиоцу жалбе исплати одређени износ на име неисплаћене плате за период од 1. јануара до 12. фебруара 2016. године. Подносилац у жалби наводи: да је Државно веће тужилаца поступак утврђивања разлога за престанак функције тужиоца за рајне злочине иорешно сировело, када је утврдило да је мандаи тужиоца за рајне злочине испекао 31. децембра 2015. године, с обзиром на то да сајласно уставним и законским

одредбама мандаџи јавној тужжоца траје шест џодина, а да је џодносилац жалбе изабран 30. новембра 2009. џодине; да је Народна скуџиштина, на основу Одлуке Државној већа тужжоца А. број 769/15 од 21. јануара 2016. џодине (којом је усђановљено да су се исђунили услови да В. В, тужжоцу за рајне злочине, 31. децембра 2015. џодине, пресђане функција тужжоца за рајне злочине), засновала осђорену Одлуку на џођрешно и неџођђуно уђврђеном чиђеничном сђању; да је дађум пресђанка мандађа тужжоца за рајне злочине дађум одржавања седнице Државној већа тужжоца (31. децембар 2015. џодине), а не дађум када Народна скуџиштина одлучује о пресђанку мандађа јавној тужжоца, јер мандађи тужжоца за рајне злочине може биђи окончан само даном изђласавања одлуке у Народној скуџиштини (12. фебруар 2016. џодине), а не 31. децембра 2015. џодине; да је сем сиђуација изричито џрођисаних чланом 97. сђав 4. Закона о јавном тужжолашђву, дађум пресђанка функција зађраво дађум доношења одлуке, шђо је законодавац јасно нађласио уђраво џосебним џрођисивањем када функција сађласно одредби члан 89. Закона о јавном тужжолашђву пресђаје џо сили закона; да је одлука Народне скуџишине консђиђуђивна и има дејсђво за убудуђе, јер би у суђрођном ређроакђивно дејсђво џакве одлуке уђрозило основне усђавне џринциђе и довело у џиђање усђавносђи и законисђосђи рада јавној тужжолашђва.

Усђавни суд је консђађовао да је џодносилац жалбе функцију тужжоца за рајне злочине у Тужжолашђву за рајне злочине вршио у консђинуиђешу од 23. јула 2003. до 31. децембра 2015. џодине. Наиме, Одлуком о избору тужжоца у тужжолашђва џосебне надлежносђи од 30. новембра 2009. џодине („Службени иђасник РС“, број 98/09), у делу сђава I шачка 2. изреке, џодносилац жалбе је џоново изабран за тужжоца за рајне злочине, џде је вршио функцију све до 31. децембра 2015. џодине када му је, на основу осђорене Одлуке о пресђанку функције тужжоца у тужжолашђву џосебне надлежносђи од 12. фебруара 2016. џодине, збођ исђека мандађа на који је изабран, пресђала функција. Усђавни суд дађе указује да је осђорену Одлуку о пресђанку функције тужжоца у тужжолашђву џосебне надлежносђи од 12. фебруара 2016. џодине, донела Народна скуџиштина, сађласно одредби члана 97. сђав 4. Закона о јавном тужжолашђву, којом је џредвиђено да јавној тужжолачка функција пресђаје онођ дана који Народна скуџиштина наведе у својој одлуци, шђо је у конкретном случају 31. децембар 2015. џодине, а не дан доношења одлуке, како џо шврђи џодносилац жалбе.

Конечно, Усђавни суд је оценио да је Народна скуџиштина осђорену одлуку донела у складу са својом Усђавом и законом уђврђеном надлежношђу, као џослеђицу јасних одредаба Закона о јавном тужжолашђву, ше да се исђа заснива на разложима који нису ни арбисђерни ни џроизвођни. Наиме, џо оцени Усђавној суда, на основу свеђа наведеној, несђорно џроизлази да је осђореном Одлуком само консђађовано да џодносиоцу жалбе пресђаје функција збођ исђека мандађа на који је изабран, шђо џо својој сушђини џредсђавља декларативну одлуку Народне скуџишине о консђађаџији да је мандађи на који је тужжолац изабран исђекао.

*Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) у вези са чланом 103. Закона о Уставном суду, одбацио жалбу подносиоца као очигледно неосновану.*

Решење VIIIУ-46/2016 од 4. јула 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбације се жалба Б. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 731-00-72/2013-01 од 16. јануара 2014. године.

*Подносилац у жалби наводи: да се осјореном одлуком Високог савета судства сматра да није изабран на судијску функцију у Основни суд у Јагодини; да жалбу Уставном суду изјављује због погрешно утврђеног чињеничног стања; да је обавестио председника Народне скупштине Републике Србије о напуштању ојравданог разлога за сјреченост за полагање заклетве на месту изабраног судије (покрепање ујравног сјора пред Ујравним судом прошив Одлуке Високог савета судства број 731-00-72/2012-01 од 15. октобра 2013. године), који Високи савет судства није прихватио; да је вршилац функције председника Основног суда у Јагодини без одношења предлога сходно члану 56. став 2. Закона о судијама, само обавестио Високи савет судства да подносилац жалбе није сјуио на функцију судије, без навођења било каквих разлога. Подносилац сматра да је постојак по његовој ујравној шужби ојравдан разлог да му се одложи сјуиање на функцију судије Основног суда у Јагодини и да се самим тим јонити одлука Високог савета судства којом се сматра да није изабран на ову функцију, због неизвесног исхода постојка пред Ујравним судом.*

*Подносилац у жалби не сјори чињеницу да у року од 30 дана од дана избора није сјуио на функцију судије Основног суда у Јагодини за који је изабран, већ сматра да осјорена одлука није могла да буде донета „без предлога вршиоца функције председника суда, као што је предвиђено чланом 56. став 2. Закона о судијама“.*

*Подносиоцу жалбе, имајући у виду одредбе члана 101. Закона о судијама, судијска функција пресјала је 31. децембра 2009. године, јер, иако је раније био судија, у постојку ошитој реизбора није био изабран за судију од сјране Високог савета судства у складу са новим законом. Подносилац жалбе је накнадно, у сјровођењу Одлуке Уставног суда на коју се позива, поново изабран за судију, иако да у обављању његове судијске функције нема поног континуитета, те се због тога може искључиво поворити о накнадном новом избору, у складу са Законом. Одредбама члана 55. став 1. и члана 56. Закона о судијама пописано је да судија који је изабран сјуио на функцију на свечаној седници свих судија у суду за који је изабран, а да се сматра да*



судија није изабран ако без ојравданих разлоја не сћуйи на функцију у року од 30 дана од дана избора, тје да одлуку о томе доноси Високи савети судсћива на йредлој йредседника суда. У конкретном случају, йодносилац жалбе је 15. окћобра 2013. йодине йоново изабран за судију Основној суда у Јаћодини одлуком Високој савети судсћива број 731-00-72/2013-01, којом је истйовремено одређено да сћуйи на функцију у року од 30 дана од дана избора. Наиме, изабрани судија – йодносилац жалбе, није йоложио судијску заклейву йред йредседником Народне скупщћине 20. новембра 2013. йодине када је йолајање заклейве било заказано, нищйи је сћуйио на судијску функцију у остйављеном року, о чему је вршилац функције йредседника Основној суда у Јаћодини 13. јануара 2014. йодине обавестйио Високи савети судсћива. Високи савети судсћива је 16. јануара 2014. йодине донео осйорену одлуку којом је уйврдио да се смайра да Б. Ј. није изабран на судијску функцију у Основни суд у Јаћодини, наводећи, йоред остйалој, да йодносилац уойщйе није йтражио одлајање сћуйања на судијску функцију, тје да самим йим и нису йостйојали ојравдани разлози да у йројсаном року од 30 дана од дана избора именовани судија не сћуйи на судијску функцију у Основни суд у Јаћодини.

Усћавни суд је оценио да је Високи савети судсћива осйорену одлуку донео у складу са својом Усћавом и законом уйврђеном надлежнощћу, као йоследицу јасних и йредвидивих одредаба Закона о судијама, тје да се истйа заснива на разлозима који нису ни арбйщрерни ни йроизвольни.

Решење VIIIУ-120/2014 од 19. јула 2017. године



**ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА ПО ЖАЛБИ ЗА  
ЗАШТИТУ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**



## – Решење

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се жалба Општине Бујановац изјављена против одбијања давања сагласности Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 015-05-00023/2016-24 од 28. септембра 2016. године, Скупштини општине Бујановац на Предлог одлуке о изменама и допунама Одлуке о утврђивању назива улица и тргова и обележавању кућа бројевима на подручју града Бујановца, број 04-55/16 од 30. јуна 2016. године.

*Председник оштинине Бујановац је, у име ове јединице локалне самоуправе, Уставном суду поднео жалбу из члана 193. став 1. Устава којом се оспорава одбијање давања сагласности министарства надлежној за послове локалне самоуправе на промену назива улица и тргова на подручју општине Бујановац, које је донео сагласно члану 93. став 2. Закона о локалној самоуправи. Уставни суд је, у сироведеном поступку, утврдио да пословање наведеној министарства не може представљати појединачни акт или радњу државног органа из члана 193. став 1. Устава којим се онемогућава вршење надлежности општине, јер се ради о законском овлашћењу надлежној министарства у извршавању Закона о локалној самоуправи, иако да одлука скупштинине јединице локалне самоуправе о одређивању (промени) назива улица и тргова на подручју општине представља везани акт који се може донети само уз претходну сагласност министарства надлежној за локалну самоуправу.*

*Уставни суд посебно наглашава да суштина уставне заштите јединице локалне самоуправе није онемогућавање надлежних органа државне управе да врше своја законом прописана овлашћења, већ управо обрнуто, тј. сјечавање тих органа да не поступају у складу са Уставом, законом или другим општим актом у извршавању својих обавеза и задатака који су прописани тим актима. Стога је Уставни суд одбацио жалбу, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене претпоставке за вођење поступка.*

Решење IXУ-234/2016 од 9. марта 2017. године



***ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА***





## – Закључак

Уставни суд, на седници Малог већа донео је

### З А К Љ У Ч А К

Одбацује се захтев за извршење Одлуке Уставног суда IУо-250/2015 („Службени гласник РС“, број 58/16).

*Одлуком Уставног суда IУо-250/2015 од 6. јуна 2016. године утврђено је да Правилник о изменама Правилника о илацима, накнадама и другим примањима зајослених у Управи Градске општине Нови Београд („Службени лист града Београда“, број 49/15) није у сагласности са Уставом и законом, јер та је донео ненадлежни орган – председник општине. Оспорени акти престао је да важи 22. јуна 2016. године, тј. даном објављивања наведене одлуке Суда у „Службеном листу Републике Србије“. Подносиоци захтева сматрају да је тиме на правну снагу „враћен“ раније важећи општи акти и да су у периоду од 9. септембра 2015. до 23. јуна 2016. године, тј. у време важења Правилника за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом и законом, настале штетне последице примене тог акта. Од Уставног суда траже да ошклони штетне последице утврђивањем накнаде штете у висини разлике коефицијената утврђених актом који је престао да важи на основу Одлуке Уставног суда и Правилника који је „враћен“ на правну снагу*

*Сматрањем на снагу новог прописа – општег акта или изменама и допунама постојеће општег акта из правног поретка трајно се уклањају претходно важеће одредбе, те Одлука Уставног суда о неуставности или незаконности општег акта који је на снази не може да доведе до „оживљавања“, односно „враћања на правну снагу“ претходног акта и правних норми које су у њему биле садржане. Из наведеног даље следи да након доношења Одлуке Уставног суда IУо-250/2015 није било правног основа за примену одредаба које су биле предвиђене Правилником из 2014. године, те се зато не може поставити питање извршења Одлуке Уставног суда и ошклањања штетних последица на начин како то тумаче подносиоци захтева.*

Закључак ХУ-26/2017 од 11. априла 2017. године



## *ПОСТУПАК ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ*



## *– Меријорне одлуке*

### *Уставне жалбе из области грађанској права*

#### **Повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије (парнични поступак – радни спор)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба привредног друштва „З.“ д.о.о. К. и утврђује да је у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Крагујевцу у предмету П1. 381/10 повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 2.100 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. Привредно друштво „З.“ д.о.о. К, са седиштем у Крагујевцу, је 26. фебруара 2015. године Уставном суду поднело уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Крагујевцу у предмету П1. 381/10.

Подносилац уставне жалбе наводи да поступајући судови нису предузимали све неопходне мере како би се статусни радни спор окончао у што је могуће краћем року и без одуговлачења, због чега је оспорени парнични поступак трајао више од 20 година. Посебно указује на чињеницу да је првостепени суд о предлогу тужиоца за враћање у пређашње стање одлучивао више од четири године. Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди право подносиоца на накнаду нематеријалне штете због повреде права на суђење у разумном року.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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 Основног суда у Крагујевцу П1. 381/10 и утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

В. Д. из Крагујевца је 22. новембра 1994. године, у својству тужиоца, поднео Општинском суду у Крагујевцу тужбу против туженог привредног друштва „З.“ д.о.о. К, овде подносиоца уставне жалбе, ради поништаја одлука Дисциплинске комисије и Управног одбора туженог, на основу којих му је престао радни однос, затим враћања на рад и накнаде материјалне штете у виду изгубљених зарада и осталих примања за период ван радног односа. Предмет је заведен под бројем П. 253/94.

Туженом је тужба са позивом за припремно рочиште уручена 17. децембра 1994. године. Припремно рочиште је одржано 15. јуна 1995. године. У међувремену су три (припремна) рочишта одложена. Прво, како би тужени доставио одређену документацију, друго – на сагласан предлог парничних странака и треће – на молбу пуномоћника тужиоца. На следеће рочиште, заказано за 24. август 1995. године, није приступио пуномоћник тужиоца, због чега је суд донео решење о мировању поступка. Предлог за наставак поступка је поднет 7. децембра 1995. године. Од наредних пет рочишта, три су одложена, док два нису могла бити одржана (једно јер пуномоћник тужиоца није био уредно позван, а друго због штрајка адвоката). У наредном периоду су прибављени списи кривичног предмета истог суда К. 482/95 и обављено је економско-финансијско вештачење, на околност изгубљених зарада и осталих примања тужиоца из радног односа. Два рочишта нису могла бити одржана. Једно због проглашеног ратног стања, а друго због спречености поступајућег судије.

На рочиште заказано за 28. септембар 2001. године није приступио уредно позвани пуномоћник тужиоца, због чега је суд донео решење којим се тужба сматра повученом, имајући у виду да је поступак већ био у мировању. Поводом предлога тужиоца за повраћај у пређашње стање од 30. октобра 2001. године, суд је заказао укупно 27 рочишта, од којих је 14 одложено, док четири нису одржана (три због спречености поступајућег судије, а једно јер тужени није био уредно позван). Суд је највећи број рочишта одложио због инсистирања на саслушању сведока С. Ј., коме позив за саслушање није могао бити уручен преко доставне службе. Међутим, именовани је позиве примао преко полицијског органа, коју могућност је суд само два пута искористио. На рочишту одржаном 12. децембра 2005. године, суд је дозволио враћање у пређашње стање. Предмет је заведен под бројем П. 40/06.

У периоду до првог (делимичног) пресуђења, суд је заказао још 20 рочишта, од којих је пет одложено (два због захтева тужиоца за изузеће поступајућег судије), док једно није одржано због спречености поступајућег

судије. Саслушано је седам сведока, као и тужилац у својству парничне странке. На рочишту одржаном 18. јула 2008. године, суд је закључио главну расправу у погледу захтева за поништај одлука туженог и реинтеграцију тужиоца и објавио „међупресуду“, којом је те захтеве усвојио. Писмени отправак делимичне пресуде (коју је суд насловио као међупресуда) П. 40/06 од 18. јула 2008. године је парничним странкама уручен 21. августа (пуномоћнику тужиоца), односно 5. септембра 2008. године (туженом). По жалби туженог, Окружни суд у Крагујевцу је решењем Гж1. 314/08 од 16. децембра 2008. године укинуо ожалбену делимичну пресуду и предмет вратио на поновни поступак.

У периоду до наредног (делимичног) пресуђења је заказано још десет рочишта за главну расправу, од којих два нису одржана (оба због неуредног позивања парничних странака). Изведен је доказ саслушањем тужиоца у својству парничне странке, док се уредно позвани директор туженог није одазвао позиву за саслушање парничних странака. На рочишту одржаном 2. новембра 2009. године, суд је закључио главну расправу у погледу захтева за поништај одлука туженог и реинтеграцију тужиоца и објавио „међупресуду“, којом је те захтеве усвојио. Писмени отправак делимичне пресуде (коју је суд поново насловио као међупресуда) П. 40/06 од 2. новембра 2009. године је парничним странкама уручен 1. децембра (пуномоћнику тужиоца), односно 18. децембра 2009. године (туженом). По жалби туженог, Апелациони суд у Крагујевцу (који је у међувремену преузео надлежност Окружног суда у Крагујевцу) је донео пресуду Гж1. 1246/10 од 2. новембра 2010. године, којом је ожалбену делимичну пресуду у целини потврдио. Врховни касациони суд је ревизију туженог изјављену против наведене другостепене пресуде одбио као неосновану пресудом Рев2. 644/11 од 19. октобра 2011. године.

Списи парничног предмета су из Врховног касационог суда враћени првостепеном суду 18. новембра 2011. године. Надлежност Општинског суда у Крагујевцу је након 1. јануара 2010. године преузео Основни суд у Крагујевцу. Поступак за преостале тужбене захтеве је настављен у предмету број П1. 381/10. У периоду до пресуђења је заказано 21 рочиште, од којих два нису одржана због спречености поступајућег судије. Поново је изведен доказ саслушањем тужиоца у својству парничне странке и обављено је економско-финансијско вештачење. Ангажовани судски вештак се два пута усмено изјаснио на рочишту, а у пет наврата је допунио налаз и мишљење. Од Пореске управе – Филијала у Крагујевцу су два пута тражени подаци о приходима које је тужилац у периоду ван радног односа остварио по основу обављања самосталне делатности. Главна расправа је закључена на рочишту одржаном 24. октобра 2013. године.

Пресудом Основног суда у Крагујевцу П1. 381/10 од 24. октобра 2013. године је делимично усвојен тужбени захтев тужиоца за исплату изгубљених зарада, накнада за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора за период ван радног односа – од 16. септембра 1994. до 19. децембра 2010. године.

Обе парничне странке су изјавиле жалбу. Апелациони суд у Крагујевцу је пресудом Гж1. 3876/13 од 9. октобра 2013. године одбио као неосновану (у целини) жалбу туженог, док је делимичним усвајањем жалбе тужиоца, ожалбену пресуду преиначио усвојивши тужбени захтев за исплату изгубљених зарада у целини.

Тужени је ревизију против наведене другостепене пресуде изјавио 26. фебруара 2015. године. Врховни касациони суд је најпре списе парничног предмета вратио првостепеном суду, како би се ревизија доставила на изјашњење Републичком јавном тужиоцу, а затим је донео пресуду Рев2. 1479/15 од 21. јануара 2016. године, којом је ревизију одбио као неосновану. Ревизијска пресуда је пуномоћнику туженог уручена 11. марта 2016. године.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава је утврђено да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и „Службени гласник СРЈ“, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02), који је важио у време подношења тужбе, било је прописано: да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова и да онемогући сваку злоупотребу права која странкама припадају у поступку (члан 10).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), који је почео да се примењује 22. фебруара 2005. године, било је прописано: да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року, да је суд дужан да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова (члан 10); да је суд дужан да се стара да се предмет спора свестрано претресе, да се поступак не одуговлачи и да се расправа по могућности доврши на једном рочишту (члан 312. став 2); да ће у поступку у парницама из радних односа, а нарочито приликом одређивања рокова и рочишта, суд увек обраћати нарочиту пажњу на потребу хитног решавања радних спорова (члан 435).

5. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, а полазећи од утврђених чињеница и околности, Уставни суд је утврдио да је предметни парнични поступак покренут 22. новембра 1994. године, подношењем тужбе Општинском суду у Крагујевцу, и да је окончан доношењем пресуде Врховног касационог суда Рев2. 1479/15 од 21. јануара 2016. године, која је пуномоћнику подносиоца уставне жалбе уручена 11. марта 2016. године. Што се подносиоца тиче, парница је у односу на њега почела да тече 17. децембра 1994. године, када му је уручена тужба.

Оцењујући период у односу на који је надлежан да испитује повреду права на суђење у разумном року, Уставни суд констатује да је период у коме се грађанима Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и



обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да судски поступак по својој природи представља јединствену целину која започиње покретањем поступка, а завршава се доношењем одлуке којом се поступак окончава, Уставни суд је оценио да се ради утврђивања оправданости дужине трајања поступка мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године и да су, у конкретном случају, испуњени услови да се приликом оцене да ли се трајање поступка може сматрати разумним или не, узме у обзир целокупан период од подношења тужбе до правноснажног окончања поступка.

У том смислу, Уставни суд је утврдио да је оспорени парнични поступак трајао нешто више од 21 годину, што само по себи указује на чињеницу да поступак није окончан у оквиру разумног рока. С обзиром на изнето, Уставни суд налази да се и поред тога што је појам разумне дужине трајања једног судског поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца – сложености чињеничних и правних питања у конкретном предмету, поступања надлежних судова који воде поступак, природе захтева, односно значаја права о коме се у поступку расправља за подносиоца и понашања подносиоца као странке у поступку, наведено трајање конкретног радног спора не може оправдати ниједним од претходно наведених чинилаца. Чињенице да је у поступку пред првостепеним судом заказано чак 105 рочишта за главну расправу, од којих су 42 одложена, док 28 нису одржана због непостојања процесних претпоставки, да је првостепени суд о предлогу за повраћај у пређашње стање одлучивао дуже од четири године, у ком периоду је заказао укупно 27 рочишта, од којих је само девет одржано, те да је први пут пресуђено након скоро 14 година од подношења тужбе, по оцени Уставног суда, несумњиво потврђују да првостепени суд у овом спору није поступао у складу са начелом ефикасности. Уставни суд је на крају оценио и да подносилац својим понашањем није допринео продужавању трајања оспореног парничног поступка.

Из напред изнетог следи да није разумно да један радни спор, који се водио поводом отказа уговора о раду, траје 21 годину, те да се тако дуго трајање поступка једино може приписати неефикасном поступању надлежног првостепеног суда. При томе, меродавни процесни закон нарочито потенцира хитност решавања радних спорова, с обзиром на то да исход оваквог спора може имати веома значајне, најчешће егзистенцијалне и материјалноправне последице за запосленог, али да је свакако и у интересу послодавца да се такав спор оконча у што краћем временском року.

Стога је Уставни суд утврдио да је, у конкретном случају, повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, па је у 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.

6. На основу члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносиоца уставне жалбе, због утврђене повреде права на суђење у разумном року, оствари

досуђивањем накнаде нематеријалне штете у износу од 2.100 евра, у динарској противвредности обрачунатој по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате. Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете коју је претрпео подносилац уставне жалбе због утврђене повреде уставног права, Уставни суд је ценио све околности од значаја у конкретном случају, а посебно дужину трајања предметног поступка. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну правичну накнаду за повреду права коју је подносилац уставне жалбе претрпео због неефикасног поступања надлежних судова. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је имао у виду своју досадашњу праксу, затим 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. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно одредбама члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

7. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1538/2015 од 2. марта 2017. године

### **Повреда права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (парнични поступак – радни спор)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Б. Д. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 2260/15 од 17. септембра 2015. године и утврђује да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на правну сигурност, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Одбија се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Б. Д. из Београда поднео је Уставном суду, 29. октобра 2015. године, преко пуномоћника Ј. К, адвоката из Београда, уставну жалбу против

пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 2260/15 од 17. септембра 2015. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да након окончања штрајка дана 28. новембра 2004. године, послодавац подносиоца – Ј. није поступио сагласно закљученим преговорима и донетој одлуци од 29. новембра 2004. године, те се стога подносилац обратио Трећем основном суду у Београду, подношењем тужбе ради исплате разлике зараде; да је Трећи основни суд у Београду усвојио тужбени захтев, док је Апелациони суд у Београду оспореном пресудом преиначио првостепену пресуду, тако што је одбио као неоснован тужбени захтев; да је Апелациони суд у Београду погрешном применом материјалног права, конкретно позивањем на одредбе Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредбе о висини зарада у јавним предузећима, а занемаривањем одредаба Закона о раду, оспореном пресудом повредио право подносиоца на правично суђење; да је уговором о раду утврђена висина основне зараде подносиоца, са могућношћу да се тако утврђена зарада увећа, а да Закон о раду не прецизира, нити ограничава послодавца да у политици зарада примени сва мерила која одговарају његовом схватању расподеле зарада као битног елемента пословања; да су његове колеге успеле да остваре своја потраживања из одлуке послодавца од 29. новембра 2004. године.

Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означеног уставног права и поништи оспорену пресуду Апелационог суда Београду. Тражио је накнаду у износу од 4.000 евра због повреде уставног права и објављивање одлуке Суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, из садржине уставне жалбе и на основу увида у приложене доказе, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом уставносудском предмету:

Тужилац Б. Д, овде подносилац уставне жалбе, поднео је тужбу Трећем основном суду у Београду против туженог – свог послодавца Јавног предузећа Ј, ради исплате разлике зараде за период јануар–децембар 2006. године, наводећи да је генерални директор овог предузећа 28. новембра 2004. године, након окончања преговора са штрајкачким одбором, са представницима синдиката потписао споразум, а да је 29. новембра 2004. године,

у извршавању тог споразума, донео одлуку број 2741 којом је предвиђено да тужиоцу припада утужени износ.

Трећи основни суд у Београду је пресудом П1. 3767/12. од 20. маја 2015. године усвојио тужбени захтев.

Апелациони суд у Београду је оспореном пресудом Гж1. 2260/15 од 17. септембра 2015. године усвојио жалбу туженог, те је преиначио ожалбену првостепену пресуду тако што је одбио као неоснован тужбени захтев. У образложењу оспорене другостепене пресуде је наведено: да Влада није дала сагласност на споразум закључен између штрајкачког одбора Самосталног синдиката инжењера ваздухопловства Србије и директора туженог, нити на одлуку директора туженог од 28. новембра 2004. године; да споразум и одлука генералног директора туженог не користи тужиоцу јер је њиховим садржајем признато непостојеће право, у виду исплате стимулације, за коју нису одобрена средства, нити дата сагласност; да се општи акт туженог послодавца доноси уз сагласност оснивача – Републике Србије, а која сагласност у конкретном случају није дата. Разлоге за овакав став другостепени суд налази у томе да су за расправљање спорног односа меродавни Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредба о висини зарада у јавним предузећима, донета у извршавању овог закона.

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 јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“, бр. 25/2000 и 25/02) било је прописано: да је јавно предузеће предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина (члан 1. став 1); да су делатности од општег интереса, у смислу овог закона, делатности које су као такве одређене законом у области, између осталог, ваздушног саобраћаја (члан 2. став 1); да делатност од општег интереса обављају јавна предузећа (члан 3. став 1); да јавно предузеће оснива Република Србија и да право оснивача из става 1. овог члана остварује Влада Републике Србије (члан 4. ст. 1. и 2); да јавно предузеће за сваку календарску годину доноси годишњи програм пословања и доставља га оснивачу јавног предузећа ради давања сагласности најкасније до 1. децембра текуће године за наредну годину, да се Програм сматра донетим када на њега сагласност да оснивач јавног предузећа, да програм, поред осталог, нарочито садржи: планиране изворе прихода и позиције расхода по наменама, планирани начин расподеле добити јавног предузећа, елементе за целовито сагледавање политике цена производа и услуга, као и политике зарада и запослености у том предузећу, који се утврђују у складу са политиком пројектованог раста цена и зарада коју утврђује Влада за годину за коју се Програм доноси, као и да Влада, до доношења Програма, може да уреди услове и начин обрачуна

укупног износа средстава за зараде у јавним предузећима и предузећима чији је оснивач јавно предузеће (члан 22).

На основу овлашћења из члана 22. став 5. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Влада је донела Уредбу о висини зарада у јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 127/03 и 126/04). Овом уредбом, која је била на снази у време настанка спорног правног односа, било је прописано да се зараде у јавним предузећима и предузећима која су основала јавна предузећа (у даљем тексту: предузећа) обрачунавају и исплаћују у складу са овом уредбом почев од исплата за месец јануар 2004. године (члан 1). Чланом 2. Уредбе било је прописано шта чини укупан износ средстава за зараде исплаћен за месец децембар 2003. године, а чланом 3. да предузећа до доношења Програма пословања за 2004. годину обрачунавају и исплаћују зараде за јануар и наредне месеце 2004. године највише до укупног износа средстава за зараде утврђеног у члану 2. ове уредбе. Одредбом члана 4. став 2. Уредбе било је предвиђено да предузеће чији је оснивач Република укупан износ средстава за обрачун и исплату зарада може да увећа уз сагласност Владе, на предлог министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове рада и министарства надлежног за одговарајућу област. Чланом 9. Уредбе било је прописано да ће се, ако се контролом утврди да је предузеће извршило исплату зарада за одређени месец у већем износу од утврђеног у складу са овом уредбом, извршити умањење зарада за више исплаћени износ наредног месеца за који се врши исплата. Одредбе члана 10. Уредбе предвиђале су да су управни одбор и директор предузећа одговорни за исплату у складу са овом уредбом, а да ће оснивач предузећа предузети одговарајуће мере у складу са законом, ако предузеће врши исплату зарада супротно одредбама ове уредбе. Такође, вршење исплате зарада супротно одредбама ове уредбе било је санкционирано као привредни преступ (члан 12. Уредбе).

5. Уставни суд је најпре ценио наводе подносиоца уставне жалбе у погледу различитог поступања Окружног суда у Београду, правног претходника Апелационог суда у Београду, који је у битно сличној чињеничној и правној ситуацији доносио различите пресуде.

Уставни суд најпре указује да је Европски суд за људска права 1. децембра 2009. године објавио пресуду у предмету *Винчић и друџи против Србије*, која је донета поводом 31 појединачне представке апликаната који су били чланови Самосталног синдиката Ј. и који су водили парничне поступке пред Четвртим општинским судом у Београду и Окружним судом у Београду, због неисплаћене разлике зараде утврђене споразумом закљученим између Синдиката и послодавца, као и одлуком генералног директора предузећа Ј. Према утврђеном чињеничном стању из наведене пресуде Европског суда за људска права, одређени подносиоци представке су „имали успеха“ код Четвртог општинског суда у Београду, али су сви подносиоци представки били неуспешни у жалбеном поступку пред Окружним судом у Београду, који је у образложењима пресуда утврдио да генерални директор предузећа Ј. није био овлашћен да одобри исплату предметне накнаде без изричитог

овлашћења Владе. Европски суд за људска права је утврдио и да је Окружни суд у Београду у најмање 17 других пресуда „пресудио у корист колега подносилаца представки“, без обзира на чињеницу што су њихови захтеви засновани на истим чињеницама и односили су се на идентична правна питања. Пошто ове противречности нису институционално решене, све је то створило стање сталне несигурности, што је заузврат морало смањити поверење јавности у правосуђе, при чему је то поверење једно од основних компоненти државе засноване на владавини права. Европски суд за људска права је, стога, нашао да их је предметна судска несигурност сама по себи лишила правичног суђења пред Окружним судом у Београду, због чега је дошло до повреде члана 6. став 1. Европске конвенције.

Затим, у низу својих одлука (видети на пример Одлуку Уж-1516/2008 од 22. јуна 2010. године), Уставни суд је констатовао да је у неколико поступака Окружни суд у Београду, као суд последње инстанце, усвајао тужбене захтеве тужилаца – колега са посла подносиоца уставне жалбе, без обзира на чињеницу што су њихови захтеви били засновани на истим чињеницама и односили су се на идентична правна питања. У образложењима тих пресуда Окружног суда у Београду је истакнуто, *inter alia*, да је предузеће Ј. морало да се придржава споразума од 28. новембра 2004. године, као и одлуке његовог генералног директора од 29. новембра 2004. године (пресуде Окружног суда у Београду – Гж.І 3823/06 од 18. октобра 2006. године, Гж.І 2345/06 од 22. новембра 2006. године, Гж.І 2473/06 од 28. јуна 2006. године итд.).

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да је Окружни суд у Београду, као правни претходник Апелационог суда у Београду, у битној сличној чињеничној и правној ситуацији доносио различите одлуке о основаности тужбених захтева и да је подносиоца уставне жалбе, одбијајући његов тужбени захтев, довео у битно различит положај од онога у коме су били тужиоци чији је истоврсни тужбени захтев усвојен. Имајући у виду да је Окружни суд у Београду (сада Апелациони суд у Београду), као суд последње инстанце, тужбени захтев неких тужилаца за исплату разлике зараде правноснажно усвојио, док је у конкретном случају истоврсни тужбени захтев подносиоца уставне жалбе, правноснажно одбио као неоснован, то Уставни суд оцењује да је таква пракса овог другостепеног суда супротна принципу правне сигурности (о повреди права на правну сигурност види пресуде Европског суда за људска права: *Santos Pinto против Португалије*, од 20. маја 2008. године и *Veian против Румуније*, од 6. децембра 2007. године). Стога је Уставни суд оценио да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на правну сигурност, као саставни део права на правично суђење, те је, сагласно одредби члан 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 првом делу тачке 1. изреке. Уставни суд сматра да је само доношење одлуке којом је утврђена повреда права на правну сигурност из члана 32. став 1. Устава, довољно да се постигне адекватна правична сатисфакција подносиоца уставне жалбе.

Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у низу својих одлука (видети на пример Одлуку Уж-321/2008 од 17. јуна 2010. године).

6. 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 инстанционо 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. На овакав закључак упућује и став Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) изражен у пресуди *Khamidov ирошив Русије*, од 15. новембра 2007. године (број апликације 72118/01, став 170), у којој је Европски суд констатовао да није његов задатак да доноси одлуку уместо домаћих судова који су у најбољој позицији да оцене презентоване доказе, установе чињенично стање и тумаче домаће право, те да, у принципу, тај суд неће интервенисати, осим уколико су одлуке домаћих судова арбитрарне или очигледно неосноване.

Уставни суд најпре указује да захтеви правне сигурности и заштите легитимног поверења јавности у правосуђе не дају стечено право на конзистентност судске праксе (видети пресуду ЕСЉП *Unédic ирошив Француске*, број 20153/04, став 74, од 18. децембра 2008. године). Развој судске праксе није, сам по себи, супротан исправном спровођењу правде, јер приступ који није динамичан и еволутиван би спречио даље реформе или побољшања (видети одлуку ЕСЉП *Atanasovski ирошив бивше Југословенске Републике Македоније*, број 36815/03, став 38, од 14. јануара 2010. године).

Неспорно је да, сагласно и ранијим и сада важећим одредбама Закона о раду, сваки запослени има право на одговарајућу зараду. Под појмом „зарада” подразумева се и увећана зарада. Међутим, Уставни суд констатује да је у конкретном случају својство туженог имао не било који послодавац, већ јавно предузеће чији је оснивач Република Србија и чије је пословање, укључујући и обрачун и исплату зарада, било регулисано принудним прописима – Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредбом донетом у извршавању овог закона. Наведене одредбе Закона и Уредбе су ограничавале туженог, под претњом прописаних санкција, да самостално, без сагласности оснивача, доноси опште акте којима се уређује питање зарада и да врши обрачун и исплату зарада без претходно добијене сагласности Владе. Одредбама члана 22. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прописано је да јавно предузеће послује на основу претходно донетог Програма послодавца, на

који сагласност даје Влада, а који обавезно садржи све позиције расхода за читаву наредну календарску годину и то по наменама, дакле и за зараде. У погледу утврђивања зарада у јавном предузећу, однос послодавца и запосленог је уговорни однос, али само у оквиру прописаних правила и ограничења. По оцени Уставног суда, није спорно да оснивач јавног предузећа нема овлашћење да одређује висину појединачне зараде или стимулације за сваког запосленог, али како од збира појединачних зарада и стимулација зависи укупна маса зарада, то сагласно члану 4. став 2. Уредбе, свако увећање појединачних зарада и стимулација подлеже сагласности Владе када утиче на увећање прописане масе зарада, као што је било у конкретном случају, јер овакво увећање зарада није било праћено смањењем зарада другим запосленим лицима код туженог или смањењем укупног броја запослених, чиме би се једино могла очувати иста (пројектована) маса зарада.

Уставни суд, стога, оцењује да је оспорена другостепена пресуда заснована на примени меродавног материјалног права и да се образложење пресуде темељи на уставноправно прихватљивом тумачењу прописа који су од значаја за решавање спорне правне ствари.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж1. 2260/15 од 17. септембра 2015. године подносиоцу уставне жалбе није повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

Овакво правно становиште Уставни суд је већ заузео у Одлуци Уж-321/2008 од 17. јуна 2010. године.

7. Уставни суд је, сагласно члану 89. ст. 2. и 3. Закона о Уставном суду, оценио да је правично задовољење подносиоца уставне жалбе у овом случају остварено самим утврђивањем повреде означеног уставног права, те је одбио захтев подносиоца на накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 2. изреке.

8. У вези са захтевом подносиоца уставне жалбе да му се досуди накнада материјалне штете, Уставни суд указује да подносилац није пружио никакве доказе, те је одбацио захтев подносиоца за накнаду ове врсте штете, решавајући као у тачки 3. изреке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

9. На основу изложеног 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-6968/2015 од 2. марта 2017. године

Исти правни став Уставни суд је заузео и у већем броју других одлука донетих у 2017. години, нпр. у Одлуци Уж- Уж-8007/2015 од 2. марта 2017. године, (видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))



**Повреда права на правичну накнаду за рад, из члана 60. став 4.  
Устава (извршни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Ј. Л. и утврђује да је у извршном поступку који се води пред Основним судом у Новом Саду у предмету И. 91/06 подносиоцу уставне жалбе повређено право на правичну накнаду за рад, из члана 60. став 4. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу Општинског суда у Бачкој Паланци И. 154/06 од 20. фебруара 2006. године, умањеног за евентуално 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.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. Ј. Л. из Бачке Паланке поднео је Уставном суду, 12. маја 2014. године, преко пуномоћника А. К, адвоката из Бачке Паланке, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року, права на једнаку заштиту права и права на правичну накнаду за рад, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 60. став 4. Устава Републике Србије у извршном поступку који се води пред Основним судом у Бачкој Паланци у предмету И. 91/06. Уставна жалба је била заведена под бројем Уж-4331/2014.

Подносилац је навео да је извршни поступак покренуо против привредног друштва „М.“ а. д. из Бачке Паланке које се од 2009. године налази у реструктурирању, а ради принудне наплате новчаног потраживања – неисплаћених зарада из 2005. и 2006. године. Од Уставног суда је, поред осталог, тражио да му се утврди право на накнаду нематеријалне и материјалне штете коју је определио у висини главног дуга, трошкова парничног и извршног поступка и припадајућих затезних камата.

Након почетка примене одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), којима је за заштиту права на суђење у разумном року у поступку који још увек није окончан, предвиђено посебно, ново правно средство, према коме о учињеној повреди права, пре Уставног суда, одлучује надлежан редовни суд, Уставни суд је уставну жалбу уступио на надлежност редовном суду.

По доношењу решења Вишег суда у Новом Саду Р4и. 29/14 од 19. септембра 2014. године и Врховног касационог суда Рж г. 143/14 од 6. новембра 2014. године којима је одлучено о захтеву предлагача Ј. Л. за заштиту права на суђење у разумном року и примереној накнади, списи предмета

су враћени Уставном суду на даљу надлежност и поступање и заведени су под новим бројем Уж-1533/2015.

Подносилац је 4. марта 2015. године преко истог пуномоћника изјавио уставну жалбу против поменутог решења Врховног касационог суда, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, оспоривши висину досуђене накнаде. Од Уставног суда је тражио да укине предметно решење и поново је истакао захтев за накнаду материјалне и нематеријалне штете, као и трошкова на име састава уставне жалбе. Ова уставна жалба, која је заведена под бројем Уж-1701/2015 је, сагласно члану 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), спојена уставној жалби Уж-1533/2015, ради вођења јединственог поступка.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у достављену документацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Вишег суда у Новом Саду Р4и. 29/14 од 19. септембра 2014. године је: утврђено да је предлагачу Ј. Л, овде подносиоцу уставне жалбе, повређено право на суђење у разумном року у извршном поступку који се води пред Основним судом у Новом Саду у предмету И. 91/06, те је наложено том суду да предметни поступак оконча у најкраћем року (став 1. изреке); одбијен захтев предлагача за накнаду нематеријалне штете (став 2. изреке); одређено да се ово решење објави на веб-сајту Вишег суда у Новом Саду (став 3. изреке), одређено да се предмет уступи Уставном суду ради одлучивања о повреди права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на правичну накнаду за рад (став 4. изреке). У образложењу решења је, поред осталог, наведено да је по предлогу повериоца Ј. Л. Општински суд у Бачкој Паланци 20. фебруара 2006. године донео решење о извршењу И. 154/06 против дужника „М.“ а.д. Бачка Паланка, да је у току извршног поступка, на записнику о попису и процени од 29. маја 2006. године констатовано да је извршни дужник приложио одлуку Агенције за приватизацију од 16. јануара 2006. године о методу продаје акција пренетих Акцијском фонду и допис Агенције за приватизацију од 28. марта 2006. године, којим га Агенција обавештава да се над њим не може спроводити принудно извршење јер је донета одлука о продаји друштвеног капитала методом јавног тендера.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рж г. 143/14 од 6. новембра 2014. године преиначена је ожалбена нижестепена одлука, тако што је предлагачу одређена примерена накнада у висини од 15.000,00 динара.

4. Одредбом члана 60. став 4. Устава, на чију се повреду подносилац у уставној жалби позива, утврђено је да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа, као и да се нико тих права не може одрећи.

5. Разматрајући захтев подносиоца уставне жалбе да му се утврди повреда права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава, као и право на накнаду материјалне штете, Уставни суд подсећа да је у Одлуци Уж-2779/2016 (Уж-4232/2013) од 20. октобра 2016. године, након што је подсетио на устаљену праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) изнету у одлукама *Маринковић иројив Србије* од 29. јануара 2013. године и *Феризовић иројив Србије* 26. новембра 2013. године у погледу неизвршења пресуда донетих против предузећа у већинском друштвеном/државном власништву и одговорности државе за дугове таквих предузећа, изнео оцену да пропуст да се намире потраживања подносилаца која су утврђена у стечајном поступку који се води над дужником – привредним друштвом које има претежан друштвени капитал, представља повреду права подносилаца на имовину из члана 58. Устава, те да из тога произлази да би недосуђивање накнаде материјалне штете подносиоцима уставних жалби било у директној супротности и са одредбом члана 60. став 4. Устава, којом је прокламована неотуђивост права из радног односа коју су подносиоци покушали на принудан начин да остваре у стечајном поступку. Уставни суд сматра неопходним да подсети и на став ЕСЉП према коме, када је реч о извршењу правноснажних судских одлука донетих против субјеката који не уживају „довољну институционалну и пословну независност од државе“, недостатак сопствених средстава држава не може да наводи као оправдање за неизвршење тих одлука, а да чак и уколико прода велики део свог удела у предузећу приватном лицу, не може се ослободити обавезе да изврши пресуду која је настала пре продаје удела (видети пресуду *Анђелић и друји иројив Србије*, од 28. маја 2013. године, број преставке 57611/10). Осим тога, ЕСЉП је утврђивао повреде члана 6. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и/или члана 1. Протокола број 1 уз Конвенцију у предметима који су се односили на вишегодишње неизвршење судских одлука донетих против предузећа у већинском друштвеном/државном власништву (видети, између осталих, пресуду *McInnes иројив Србије*, од 17. маја 2016. године, број преставке 7159/12).

Како се ради о потраживањима која потичу из периода пре доношења одлуке о продаји друштвеног капитала дужника, то Уставни суд не види ниједан разлог да одступи од своје досадашње праксе, па је, сагласно одредби члана 89. ст. 1. и 3. 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 у предметном извршном поступку повређено право из члана 60. став 4. Устава и утврдио му право на накнаду материјалне штете у висини износа опредељеног решењем о извршењу Општинског суда у Бачкој Паланци И. 154/06 од 20. фебруара 2006. године, умањеног за евентуално наплаћене износе по том основу, одлучујући као у првом делу тачке 1. и тачки 2. изреке. Накнада се исплаћује на терет буџетских средстава – раздео Министарства правде, у року од четири месеца од дана достављања ове одлуке Министарству, сагласно одредбама члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Будући да је утврдио повреду права из члана 60. став 4. Устава, Суд није разматрао тврдњу о повреди права на једнаку заштиту права.

6. Разматрајући уставну жалбу у делу којим се оспоравају решења Вишег суда у Новом Саду и Врховног касационог суда којима је одлучено о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року, а имајући у виду да подносилац својим наводима истиче незадовољство износом који му је оспореним решењима досуђен на име примерене накнаде, Уставни суд, најпре, указује да је захтев за заштиту права на суђење у разумном року установљен као правно средство након измена и допуна Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 и 101/13), превентивно-компензаторног карактера, односно да поред убрзања поступка предвиђа и могућност исплате накнаде због дугог трајања поступка. Примарни циљ овог правног средства јесте његов превентивни карактер, односно убрзање и окончање поступка. По оцени Уставног суда, основаност и висина новчане накнаде је ствар судске процене таквог захтева и зависи од понашања подносиоца у конкретном поступку, сложености предмета и значаја спорног права за подносиоца. Такође, Суд је становишта да се накнада мора примерити стандарду живота грађана и материјалним могућностима Републике Србије. Поред тога, Уставни суд указује да о досуђеном износу накнаде нематеријалне штете не може одлучивати као инстанциони суд у односу на надлежне редовне судове.

Полазећи од наведеног, Уставни суд констатује да су редовни судови у овом случају усвојили захтев подносиоца за заштиту права на суђење у разумном року, наложили да се предузму све неопходне мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року и досудили му примерену накнаду, те да су јасно образложили разлоге на којима темеље своју одлуку. Такође, полазећи од саме суштине накнаде нематеријалне штете којом се оштећенима пружа одговарајуће задовољење, као и животног стандарда и материјалних прилика у Републици Србији, Суд оцењује да вредност износа од 15.000,00 динара није неразумна, посебно ако се има у виду природа и суштина правног средства – захтева за заштиту права на суђење у разумном року.

С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да се у уставној жалби не наводе уставноправни разлози којима би се аргументовала евентуална повреда права на правично суђење, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд у односу на надлежне редовне судове још једном преиспита одлуку о висини накнаде нематеријалне штете. Стога је

Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у том делу јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

У погледу 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 у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

7. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана и одредаба члана 426 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-1533/2015 (Уж-4331/2014) од 9. марта 2017. године

### **Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (привредни спор)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба С. Т. и утврђује да је решењем Привредног апелационог суда Пж. 38/14 од 14. јануара 2015. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Привредног апелационог суда Пж. 38/14 од 14. јануара 2015. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносиоца уставне жалбе изјавила против става другог изреке пресуде Привредног суда у Ваљеву П. 880/2010 од 21. октобра 2013. године.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. С. Т. из Лешнице изјавила је Уставном суду, 27. фебруара 2015. године, преко пуномоћника С. Ф, адвоката из Лознице, уставну жалбу против решења Привредног апелационог суда Пж. 38/14 од 14. јануара 2015. године, због повреде начела и права утврђених одредбама чл. 18, 21, 32, 36. и 58. Устава Републике Србије, као и због повреде права из члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Подносиоца уставне жалбе указује да је оспореним решењем без законског основа одбијен њен захтев за исплату законске затезне камате на досуђене трошкове парничног поступка. Подносиоца сматра да њено

право има упориште у одредби члана 277. став 1. Закона о облигационим односима и да Закон о парничном поступку, у конкретном случају, не може бити *lex specialis* и искључити примену наведене одредбе.

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:

Оспореним решењем Привредног апелационог суда Пж. 38/14 од 14. јануара 2015. године одбијена је жалба тужиље, овде подносиоцеке уставне жалбе, и потврђена је ожалбена првостепена пресуда Привредног суда у Ваљеу П. 880/2010 од 21. октобра 2013. године у ставу два изреке, у делу којим је одбијен захтев тужиље за плаћање законске затезне камате на досуђење трошкове поступка од дана пресуђења, па до исплате. У образложењу оспореног решења, поред осталог, наведено је: да правни основ за одређивање трошкова поступка произлази из одредаба Закона о парничном поступку, којима се уређује под којим условима и које трошкове је једна странка у парничном поступку дужна да надокнади другој; да тај закон не утврђује право на затезну камату на трошкове парничног поступка; да из одредбе члана 1. Закона о облигационим односима не произлази да обавеза накнаде трошкова парничног поступка настаје из облигационих односа, нити за досуђење законске затезне камате на износ досуђених трошкова постоји законски основ.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду, поред осталих, указује уставном жалбом, јемчи се сваком право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Како је одредба члана 6. став 1. Конвенције садржински готово идентична са одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је повреду Конвенције ценио у односу на означену одредбу Устава.

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04, 111/09, 36/11 и 53/13 – Одлука УС) (у даљем тексту: ЗПП) било је прописано: да су парнични трошкови издаци учињени у току или поводом поступка, да парнични трошкови обухватају и награду за рад адвоката и других лица којима закон признаје право на награду (члан 146); да је странка која у целини изгуби парницу дужна да противној странци

накнади трошкове (члан 149. став 1); да о накнади трошкова одлучује суд на одређени захтев странке без расправљања, да је странка дужна да у захтеву одређено наведе трошкове за које тражи накнаду, да ће суд о захтеву за накнаду трошкова одлучити у пресуди или решењу којим се окончава поступак пред тим судом (члан 159. ст. 1, 2. и 4); да кад се странци у пресуди налаже извршење какве чинидбе, одредиће се и рок у коме је ову чинидбу дужна да изврши, да ако посебним прописима није друкчије одређено, рок за извршење чинидбе износи 15 дана, да суд може одредити дужи рок за чинидбе које се не састоје у новчаном давању, да рок за извршење чинидбе почиње да тече првог дана после достављања преписа пресуде странци којој је наложено извршење (члан 333); да у поступку у привредним споровима важи рок од осам дана за извршење чинидбе, а за чинидбе које се не састоје у новчаном давању суд може да одреди дужи рок (члан 489. став 1. тачка 3)).

Одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 и 109/13 – Одлука УС) је прописано: да је судска одлука којом је наложено испуњење потраживања, извршна ако је постала правноснажна и ако је протекао рок за добровољно испуњење, односно наступио услов одређен том одлуком, осим када је законом другачије прописано, да рок за добровољно испуњење тече од дана достављања одлуке извршном дужнику, а завршава се протеком последњег дана рока одређеног судском одлуком, ако законом није другачије одређено (члан 15. став 1); да ако у одлуци, као извршној исправи, није одређен рок за добровољно испуњење обавезе, тај рок износи три дана од дана достављања одлуке извршном дужнику (члан 17. став 2).

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 се овим законом уређују облигациони односи који настају из уговора, проузроковања штете, стицања без основа, пословодства без налога, једностране изјаве воље и других законом утврђених чињеница (члан 1); да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом (члан 277. став 1); да дужник долази у доцњу кад не испуни обавезу у року одређеном за испуњење, као и да ако рок за испуњење није одређен, дужник долази у доцњу кад га поверилац позове да испуни обавезу, усмено или писмено, вансудском опоменом или започињањем неког поступка чија је сврха да се постигне испуњење обавезе (члан 324).

5. Уставни суд најпре указује да се правом на правично суђење, утврђеним одредбом члана 32. став 1. Устава, јемче пре свега процесне гаранције да ће поступак у коме је одлучивано о било чијим правима и обавезама бити спроведен на начин да кроз независност и непристрасност суда, јавно расправљање, равноправно учешће у поступку, применом и поштовањем прописаних правила поступка, сваком буде омогућено правично суђење.

Анализирајући да ли је подносиоцу повређено право на правично суђење, са становишта одредаба меродавног права, Уставни суд указује да

је на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда, одржаној 4. марта 2014. године, прихваћен правни став да износ трошкова парничног поступка досуђен судском одлуком представља новчану обавезу и странка има право на затезну камату почев од дана доношења судске одлуке па до исплате, сагласно одредби члана 277. став 2. ЗОО.

Имајући у виду наведено, Уставни суд констатује да је став изражен у оспореном решењу Привредног апелационог суда у супротности са правним ставом највише судске инстанце у Републици. Штавише, усвајању овог правног става претходило је правно схватање Апелационог суда у Београду усвојено на 10. седници Грађанског одељења, одржаној 24. децембра 2012. године, готово идентичне садржине.

Овакав став, који је прихваћен и од стране Врховног касационог суда је заснован на следећем образложењу:

„Парнични трошкови су дефинисани чланом 150. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), као издаци учињени у току или поводом поступка, а који обухватају награду за рад адвоката и других лица којима закон признаје право на накнаду, при чему у току парнице свака странка претходно сама сноси своје трошкове (члан 151. Закона о парничном поступку), док је у смислу члана 153. истог Закона, странка која изгуби парницу дужна да другој странци надокнади парничне трошкове, односно трошкове који су проузроковани њеном кривицом или случајем који се њој догодио, без обзира на то што се парница окончала у њену корист (чл. 155, 156, 157. и 159. истог Закона). Обавеза накнаде парничних трошкова је по својој природи законска облигација. То је и новчана обавеза, јер се састоји у плаћању одређене своте новца, специфична по томе што не настаје вољом странака, него на основу закона и одлуком суда.

Почев од ступања на снагу измена и допуна Закона о извршном поступку („Службени лист СФРЈ“, број 20/78), у свим наредним законима који су уређивали поступак извршења било је предвиђено да ће суд, на предлог извршног повериоца, ако су у извршној исправи одређени трошкови поступка, решењем одредити наплату затезне камате на износ досуђених трошкова по прописаној стопи од дана доношења извршне исправе до дана наплате. Одредбе са таквом садржином постојале су у члану 20а. став 2. Закона о извршном поступку („Службени лист СФРЈ“, број 20/78, са каснијим изменама и допунама), члану 21. Закона о извршном поступку („Службени лист СРЈ“, број 28/2000, са каснијим изменама и допунама) и члану 35. став 2. Закона о извршном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04). Пошто су ове одредбе омогућавале странци да у извршном поступку оствари право на затезну камату на износ досуђених парничних трошкова од дана доношења извршне исправе, странке у својим захтевима за накнаду трошкова поступка нису посебно тражиле и наплату затезне камате, нити су судови у одлуци о парничним трошковима одређивали обавезу плаћања затезне камате.

Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 31/11) не садржи одредбу по којој би се на износ трошкова из извршне исправе



повериоцу признала и затезна камата од доношења судске одлуке, али наведено не значи да не постоји обавеза плаћања затезне камате предвиђене чланом 277. став 1. ЗОО. Овом нормом прописано је да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом. О накнади парничних трошкова, сходно члану 163. став 1. ЗПП, суд одлучује на одређени захтев странке која је према ставу 2. наведеног члана, дужна да у захтеву определи врсту и износ трошкова за које тражи накнаду. Подношењем таквог захтева странка позива свог противника да испуни законску обавезу накнаде парничних трошкова и на тај начин, у смислу члана 324. став 2. ЗОО, ствара услове за наступање дужничке доцње. О том захтеву, како је то прописано чланом 163. став 3. ЗПП, суд одлучује у пресуди или решењу којим се окончава поступак, те је стога обавеза накнаде парничних трошкова доспела даном доношења такве судске одлуке, па од тада тече и обавеза на плаћање затезне камате на износ парничних трошкова који је том одлуком досуђен.

Закључак је да странка у парничном поступку има право на законску затезну камату на досуђене трошкове поступка почев од доношења одлуке пред парничним судом, те да ће суд усвојити захтев за досуђење законске затезне камате на досуђени износ трошкова парничног поступка почев од дана доношења пресуде.“

Имајући у виду образложење правног става Грађанског одељења Врховног касационог суда од 4. марта 2014. године, Уставни суд указује да је са становишта заштите права на правично суђење, у потпуности прихватљив наведени став да странка у парничном поступку има право на законску затезну камату, тако да у том делу, Уставни суд не налази потребу за додатним образлагањем, већ констатује да оспорено решење Привредног апелационог суда Пж. 38/14 од 14. јануара 2015. године, представља израз произвољног пресуђења. Уставни суд указује, да иако се у наведеном ставу цитирају одредбе Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), то није од значаја, јер су те одредбе и одредбе ЗПП, које се примењују у конкретном случају готово *in texto* идентичне.

Међутим, анализирајући наведени став са становишта цитираних прописа, Уставни суд указује да он у делу у коме је констатовано да странка у парничном поступку има право на законску затезну камату на досуђене трошкове поступка почев од доношења одлуке пред парничним судом, нема утемељења у прописима којима је уређен институт дужничке доцње.

Наиме, у наведеном ставу изражено је мишљење да странка у парничном поступку долази у доцњу даном доношења одлуке. Међутим, Уставни суд сматра да даном доношењем одлуке само настаје обавеза на страни дужника да накнади супротној странци трошкове поступка. Са друге стране, рок у коме странка, односно дужник, треба да испуни ту обавезу се не подударе са даном доношења судске одлуке, јер су одредбама чл. 333. и 489. ЗПП прописани рокови у којима је странка дужна да изврши чинидбу одређену судском одлуком. Ово је значајно због тога што одредба члана 324. ЗОО, којом је регулисана дужничка доцња, прописује више ситуација у којима

дужник долази у доцњу. Једна од тих ситуација је и она када је време у коме обавезу треба испунити одређено, као што је овде случај, и тада дужник пада у доцњу када то време – за добровољно испуњење обавезе, протекне. Ово се, по мишљењу Уставног суда може узети без резерве у ситуацији када дужник (парнична странка) не изјави жалбу против првостепене одлуке. Међутим, специфичност ове ситуације се огледа и у томе што против првостепене одлуке о трошковима незадовољна странка има право жалбе. Тако се као још једно спорно питање намеће и то да ли дужничково право на приговор против тражбине (односно право на жалбу против првостепене одлуке о трошковима) има утицаја на наступање доспелости потраживања. По мишљењу Уставног суда, дужничково право на приговор, само по себи, не спречава доспелост обавезе, али уколико би он то своје право искористио, онда би одговор на постављено питање био потврдан. Следом реченог, Уставни суд сматра да дужник (парнична странка) пада у доцњу тек када одлука о трошковима парничног поступка постане правноснажна (било протеклом рока за жалбу, уколико се странка није жалила, било доношењем правноснажне одлуке по жалби) и када протекне рок за њено добровољно испуњење. Дакле, долазак дужника у доцњу се у оваквој ситуацији подудара са тренутком када одлука суда, којом је он обавезан да накнади парничне трошкове, постаје извршна. Наравно, то за собом последично даје право повериоцу из извршне исправе да од дужника потражује и затезну камату, сагласно одредби члана 277. став 1. ЗОО. Овакав став је Уставни суд већ изразио у Одлуци Уж-9130/2013 од 19. новембра 2015. године.

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 – др. закон и 103/15), Уставни суд је у тачки 1. изреке усвојио уставну жалбу и утврдио повреду права подносиоце уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, а у тачки 2. изреке поништио решење Привредног апелационог суда Пж. 38/14 од 14. јануара 2015. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносиоца уставне жалбе изјавила против става другог изреке пресуде Привредног суда у Ваљеву П. 880/2010 од 21. октобра 2013. године.

7. С обзиром на то да је утврђена повреда права на правично суђење и да је у тачки 2. изреке наложено отклањање штетних последица, Уставни суд није разматрао истакнуте повреде начела и права утврђених одредбама чл. 18, 21, 36. и 58. Устава.

8. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1584/2015 од 9. марта 2017. године

Исти правни став Уставни суд је заузео и у већем броју других одлука донетих у 2017. години, нпр. у Одлуци Уж-2836/2015 од 17. априла 2017. године (видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава  
(извршни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Ј. М. и утврђује да је решењем Основног суда у Ужицу Ипв (И). 40/15 од 12. марта 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Основног суда у Ужицу Ипв (И). 40/15 од 12. марта 2015. године и одређује да надлежни суд донесе нову одлуку о приговору подносиоца уставне жалбе изјављеном против решења Основног суда у Ужицу – Судска јединица у Бајиној башти И. 411/15 од 13. фебруара 2015. године.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. Ј. М. из Бајине Баште поднео је Уставном суду, 22. априла 2015. године, преко пуномоћника Б. Ј, адвоката из Београда, уставну жалбу против акта наведеног у тачки 1. изреке, 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 Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе наводи да су му означена права повређена ставом суда да је приговор који је изјавио против решења о извршењу недозвољен због тога што пуномоћнику, који га је изјавио у његово име и који га је претходно заступао у парничном поступку, није издао ново пуномоћје за заступање у поступку извршења. Сматра да му је оваквим тумачењем одредаба члана 91. Закона о парничном поступку, без узимања у обзир члана 89. тог закона, ускраћена могућност да расправља о свом праву пред судом и да је стављен у неравноправан положај у односу на извршног повериоца. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорени акт и обустави тј. одложи његово извршење.

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 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.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Основног суда у Ужицу Ипв (И). 40/15 од 12. марта 2015. године одбачен је као недозвољен приговор извршног дужника, овде подносиоца уставне жалбе, изјављен против решења о извршењу тога суда И. 411/15 од 13. фебруара 2015. године. Указујући на садржину одредаба чл. 85, 90. и 91. Закона о парничном поступку, суд је закључио да је поднети правни лек недозвољен због тога што га је у име дужника изјавио пуномоћник који га је претходно заступао у парничном поступку, а коме није издато ново пуномоћје за заступање у извршном поступку. По налажењу суда, пуномоћник адвокат који је заступао извршног повериоца у парничном поступку из ког потиче извршна исправа није дужан да уз предлог за извршење подноси ново пуномоћје за заступање, док је с друге стране, извршни дужник, против ког је предлог поднет, дужан да изда ново пуномоћје без обзира на то да ли ће за заступање у извршном поступку овластити лице које га је претходно заступало у парничном поступку.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду указује у уставној жалби, утврђено је: право на правично суђење (члан 32. став 1); право на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 36).

Чланом 10. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, 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, а чланом 11. тачка 4) било је прописано да реч „странка“ означава извршног повериоца и извршног дужника.

Одредбом члана 89. став 1. тачка 2) Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13–Одлука УС, 74/13–Одлука УС и 55/14) је прописано да ако је странка издала пуномоћје за вођење парнице, а није ближе одредила овлашћења у пуномоћју, пуномоћник адвокат је на основу оваквог пуномоћја овлашћен да подноси предлог за извршење или за обезбеђење и предузима потребне радње у поступку поводом таквог захтева.

5. Будући да подносилац сматра да је услед начина на који је суд тумачио одредбе процесног закона доведен у неравноправан положај у односу на извршног повериоца и да му је тиме онемогућено да о свом праву расправља пред судом, Уставни суд налази да се наводима уставне жалбе првенствено отварају питања повреде права на једнакост оружја и права на приступ суду као елемената права на правично суђење. С тим у вези, Уставни суд на првом месту указује да према пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), право на приступ суду није апсолутно јер државе могу да уведу ограничења за потенцијалне парничаре 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 уништавају саму суштину права (видети пресуду *Levages Prestations Service йрошив Француске*, од 23. октобра 1996. године, број пред-ставке 21920/93, став 40). Такође, према ЕСЉП, у начелу је прихватљиво да се

установе процесна ограничења и захтеви у унутрашњем праву ради бољег и ефикаснијег обављања правосудне делатности. Међутим, та ограничења, не би смела да извитопере саму суштину права на приступ суду (*Hadjianastassiou* *и ројив Грчке*, од 16. децембра 1992. године, број представке 12945/87, ст. 32. до 37). С друге стране, „једнакост оружја“ налаже да се свакој страни пружи разумна могућност да предочи свој случај под условима који је не доводе у суштински неповољнији положај у односу на другу страну (видети пресуду ЕСЉП *Dombo Beheer B.V. и ројив Холандије*, од 27. октобра 1993. године). У том контексту, ЕСЉП је утврђивао повреду права на „једнакост оружја“ због неједначене примене рокова за различите странке (видети пресуде *Wunen и ројив Белгије*, од 5. новембра 2002. године, број представке 32576/96, ст. 30. до 32. и *Varnima Corporation International S. A. и ројив Грчке*, од 28. маја 2009. године, број представке 48906/09, ст. 28. до 35). Надаље, будући да подносилац у узрочно-последичну везу доводи начин на који је извршни суд тумачио одредбе процесног закона и тврдње о повреди поменутих елемената права на правично суђење, Уставни суд подсећа на свој став да није надлежан да у уставносудском поступку оцењује правилност правних закључака редовних судова јер би у том случају, поступајући као инстанциони суд, изашао из граница својих овлашћења. Једини изузетак од наведеног постоји у случају када су закључци редовних судова за последицу имају повреду уставних права и слобода (видети Одлуку Уставног суда Уж-7687/2012 од 23. септембра 2015. године на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)). Стога, Уставни суд сматра да је, у овом случају, потребно одговорити на питање да ли је начин на који је извршни суд тумачио одредбе меродавног процесног права на које се позвао и с тим у вези дао аргументацију за закључак да је подносиочев приговор против решења о извршењу недозвољен, довео до повреде права на правично суђење на штету подносиоца.

У одговору на ово питање, Уставни суд констатује да се извршни суд у оспореном акту позвао искључиво на одредбе Закона о парничном поступку које уређују постулативну способност странке, форму пуномоћја и моменат до ког је пуномоћник дужан да се легитимише у том својству, али не и на одредбу којом је уређен обим пуномоћја. О томе које радње пуномоћник може да предузме ако странка није ближе одредила овлашћење у пуномоћју говоре одредбе члана 89. став 1. Закона о парничном поступку. Тачком 2) поменуте законске одредбе је прописано да ако је странка издала пуномоћје за вођење парнице, а није ближе одредила овлашћења у пуномоћју, пуномоћник адвокат је на основу оваквог пуномоћја овлашћен да подноси предлог за извршење или за обезбеђење и предузима потребне радње у поступку поводом таквог захтева, с тим што реч „странка“, према Закону о извршењу и обезбеђењу, означава како извршног повериоца, тако и извршног дужника. Даље, Уставни суд констатује да је извршни суд, након што је цитирао садржину законских одредаба које се односе на постулативну способност странке и форму пуномоћја, те процесни моменат за подношење пуномоћја, извео закључак да пуномоћник адвокат који је заступао извршног повериоца у парничном поступку из кога потиче извршна исправа није дужан да уз

предлог за извршење подноси ново пуномоћје за заступање, а да је, с друге стране, извршни дужник, против ког је предлог поднет, дужан да изда ново пуномоћје без обзира на то да ли ће за заступање у извршном поступку овластити лице које га је претходно заступало у парничном поступку.

Полазећи од претходно наведеног, Уставни суд је оценио да је извршни суд начином на који је тумачио одредбе процесног закона и на основу ког је извео закључак о недозвољености подносиоачевог приговора изјављеног против решења о извршењу, подносиоца ставио у битно неповољнији процесни положај у односу на супротну страну, а да при том није дао разлоге који би показали да такво ограничење положаја дужника тежи легитимном циљу и да је неопходно у демократском друштву.

С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да је оспореним актом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено чланом 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, 43/15 – др. закон и 103/15), уставну жалбу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу уклонити једино поништајем оспореног акта и одређивањем да у поновном поступку веће извршног суда поново одлучи о подносиоачевом приговору изјављеном против решења о извршењу, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Будући да је утврдио повреду права на правично суђење, Уставни суд није разматрао тврдње о повреди права из члана 36. Устава, а како је донео коначну одлуку о уставној жалби, није разматрао ни предлог за одлагање извршења (подносилац га квалификује као захтев за обуставу извршења) оспореног акта.

8. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2775/2015 од 9. марта 2017. године

### **Повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Б. К. и К. Б. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју су тужиоци – противтужени поднели против пресуде Првог основног суда у Београду П. 47938/10 од 7. маја 2012. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Б. К. и К. Б, обоје из Београда, поднели су Уставном суду, 2. јуна 2015. године, преко пуномоћника М. В, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на имовину из члана 58. став 1. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено да је другостепени суд оспореном пресудом преиначио првостепену пресуду, тако што је одбио као неоснован противтужбени захтев подносилаца за утврђења права сусвојине, али да другостепени суд није навео материјалноправну норму на коју је засновао своје правно становиште, што представља израз арбитрерног поступања суда.

Подносиоци уставне жалбе су предложили да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права 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. 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 документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Тужиоци В. К. и М. Б. поднели су тужбу Првом основном суду у Београду против тужених Б. К. и К. Б., овде подносилаца уставне жалбе, ради утврђења права сусвојине са по  $\frac{1}{4}$  идеалних делова на породичној стамбеној згради. Тужени Б. К. и К. Б. поднели су противтужбу Првом основном суду у Београду против наведених тужилаца, ради утврђења права сусвојине са по  $\frac{1}{2}$  на реалним деловима исте породичне стамбене зграде.

Први основни суд у Београду је пресудом П. 47938/10 од 7. маја 2012. године одбио као неоснован тужбени захтев, док је усвојио противтужбени захтев. У образложењу првостепене пресуде је, између осталог, наведено:

да је права воља уговорних страна приликом закључења уговора о заједничкој градњи и уговора о допуни уговора о заједничкој градњи из 1967. године, била да правни претходници тужених – противтужилаца пренесу право својине тужиоцу – противтуженом В. К. на тачно одређеном делу породичне стамбене зграде, и то на стану који се налази на првом спрату левог дела предметне куће, а који стан се и даље налази у државини наведеног тужиоца – противтуженог; да је овим уговором било предвиђено да тужиоцу – противтуженом В. К. припадне и право својине на једној соби, која се налази у сутерену одмах до гараже, која се налази такође у левом делу предметне зграде; да је уговором о допуни уговора о заједничкој градњи било уговорено да тужилац – противтужени В. К. уз уговорену новчану накнаду стекне и право својине на гаражи; да уговори из 1967, 1968. и 1972. године представљају уговоре о купопродаји, а не уговоре о ортаклуку; да на наведено указује то да је надлежни општински орган управе одбио захтев тужиоца да му се изда употребна дозвола као суинвеститору, јер према тада важећим прописима, суинвеститор није могао да буде лице које није и корисник земљишта на коме се градило; да су нетачни наводи тужиоца – противтуженог да је међу парничним странкама постојао договор да тужиоцу припадне тавански простор, посебно када се има у виду да не постоји излаз на таван из дела зграде у којем се налазе станови тужилаца, те да тавански простор не служи згради као целини; да би логично било да је тужилац тражио од тужених да му обезбеде излаз на таван, да је такав договор заиста и постојао још 1968. године када се уселио у стан, али тај излаз на таван уопште није изграђен.

Апелациони суд у Београду је оспореном пресудом Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године делимично усвојио жалбу у побијаном усвајајућем делу, те је преиначио ожалбену првостепену пресуду у том делу тако што је одбио као неоснован противтужбени захтев. У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је првостепени суд погрешно применио материјално право када је донео одлуку о усвајању противтужбеног захтева; да коначна физичка деоба може бити извршена након утврђења својинских удела странака; да се споразум о деоби међу странкама не може сматрати коначном деобом без коначног утврђења удела у стицању; да је приликом изградње породичне стамбене зграде одступљено од пројекта, због чега није добијена употребна дозвола, те противтужбени захтев за утврђење права својине на реалном физичком делу није основан, јер се у тој правној ситуацији може утврђивати само право својине на идеалном делу породичне стамбене зграде без измене његовог статуса као бесправно подигнутог и без могућности за укњижбу права својине; да према садржини тражене правне заштите, тужени – противтужиоци противтужбеним захтевом траже да су ванкњижни сувласници на реално, физички опредељеним деловима предметне стамбене зграде, због чега је противтужбени захтев неоснован; да је утврђење права својине над целокупном таванском простору правно немогуће, јер је заједничка својина, у смислу члана 18. став 2. Закона о основама својинскоправних



односа, својина више лица на неподељеној ствари, али заједничари немају ни идеални нити реални део својине на заједничкој ствари.

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.

5. Разматрајући уставну жалбу са аспекта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да, сагласно наведеној уставној одредби, као и пракси 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 против Шпаније*, 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 против Финске*, од 19. децембра 1997. године, представка број 157/1996/776/1977, од 19. децембра 1997. године, став 60). Управо у процесној ситуацији када суд више инстанце у поступку по жалби својом одлуком преиначава одлуку суда ниже инстанце постоји већи степен обавезе суда више инстанце да детаљније, јасније, прецизније образложи своју одлуку. Наиме, када жалбени суд својом одлуком преиначава првостепену одлуку, он се фактички ставља у положај првостепеног суда, јер тада другостепени суд заузима сасвим другачије (ново) правно становиште у односу на првостепени суд, а у тренутку доношења оспорене преиначавајуће пресуде, законитост и правилност таквог правног становишта незадовољна странка више није могла да оспорава. Уставни суд даље указује да се особеност правног становишта заузетог у преиначавајућој другостепеној пресуди огледа и у томе да разлози дати у овој врсти другостепене пресуде морају да укажу зашто се другостепени суд не саглашава са правним становиштем које је заузето у првостепеној пресуди, односно разлози дати у образложењу преиначавајуће пресуде морају на јасан и недвосмислен начин указати зашто је погрешна оцена првостепеног суда у погледу спорног правног питања. Наведено има за циљ да самој странци у поступку буде познато и јасно зашто се преиначава првостепена пресуда на његову штету. Иначе, предност заузимања истоветног правног становишта у првостепеној пресуди и у пресуди по редовном односно ванредном правном леку огледа се у томе да разлози изнети у тим одлукама дају јаснију и прецизнију слику о основаности нечијег (тужбеног) захтева, те су стога јачи и разумљивији.

Примењујући наведено на конкретни случај, Уставни суд указује да је Апелациони суд у Београду у оспореној пресуди Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године, приликом одбијања као неоснованог противтужбеног захтева подносилаца, заузео правно становиште да је приликом изградње породичне стамбене зграде одступљено од пројекта због чега није добијена употребна дозвола, те противтужбени захтев за утврђење права својине на реалном физичком делу није основан, тако да се у тој правној ситуацији може утврђивати само право својине на идеалном делу породичне стамбене зграде без измене његовог статуса као бесправно подигнутог и без могућности за укњижбу права својине. Међутим, Уставни суд оцењује да се другостепени суд приликом заузимања свог правног становишта није позвао ни на један меродаван закон, па је подносиоцима остало непознато на основу чега је ускраћена њихова правна заштита у судском поступку. Овакво поступање другостепеног суда, по оцени Уставног суда, представља основ за утврђење повреде права на правично суђење, и то права на образложену судску одлуку (видети Одлуку Уж-2991/2013 од 11. јуна 2015. године, на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)). Затим, када је реч о утврђењу права својине на таванском простору, Апелациони суд у Београду је у оспореној пресуди заузео правно становиште да је утврђење права својине над целокупном таванском простору породичне стамбене зграде правно немогуће, јер је заједничка својина, у смислу члана 18. став 2. Закона о основама својинскоправних односа, својина више лица на неподељеној ствари, али заједничари немају ни идеални нити реални део својине на заједничкој ствари. У вези са изложеним, Уставни суд оцењује да се Апелациони суд у Београду у оспореној преиначавајућој пресуди није изјаснио о кључним разлозима због којих је првостепени суд усвојио противтужбени захтев подносилаца у том делу, а који се односе на то да су нетачни наводи тужиоца – противтуженог В. К. да је међу парничним странкама постојао договор да тужиоцу припадне тавански простор, посебно када се има у виду да не постоји излаз на таван из дела зграде у коме се налазе станови тужилаца – противтужених, те да тавански простор не служи згради као целини.

6. Имајући у виду све наведено, Уставни суд је утврдио да је оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 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 учињене повреде уставног права могу отклонити поништајем оспорене пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1874/13 од 18. марта 2015. године и одређивањем да исти суд поново одлучи о жалби тужилаца – противтужених поднетој против првостепене пресуде, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Како је Уставни суд усвојио уставну жалбу због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, то није посебно разматрао

наводе о повреди права подносилаца уставне жалбе на имовину из члана 58. став 1. Устава.

8. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреке.

Одлука Уж-3603/2015 од 9. марта 2017. године

### **Повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава (извршни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Р. И. и утврђује да је решењима Првог основног суда у Београду И. 36307/12 од 19. децембра 2012. године и ИПВ (И). 304/13 од 28. јула 2015. године подносиоци уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Првог основног суда у Београду ИПВ (И). 304/13 од 28. јула 2015. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о приговору коју је подносиоци уставне жалбе поднела против решења Првог основног суда у Београду И. 36307/12 од 19. децембра 2012. године.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Р. И. из Београда поднела је Уставном суду, 29. октобра 2015. године, уставну жалбу против решења Првог основног суда у Београду И. 36307/12 од 19. децембра 2012. године и ИПВ (И). 304/13 од 28. јула 2015. године, због повреде начела поделе власти из члана 3. Устава Републике Србије, начела непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава, начела о ограничењу људских и мањинских права из члана 20. Устава, начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, начела судске заштите људских и мањинских права и слобода из члана 22. Устава, као и због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, те права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, те и повреде члана 194. Устава.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је правоснажном пресудом због пропуштања Првог основног суда у Београду Пп. 1371/11 усвојен тужбени захтев подносиоцике, те је тужено привредно друштво „С.О. А.“ д.о.о. обавезано да подносиоцику врати на одговарајуће радно место; да како тужено привредно друштво није у остављеном року поступило по наведеној пресуди, подносиоцика је, када су се за то стекле законске могућности,

поднела предлог за извршење Првом основном суду у Београду против наведеног привредног друштва, као извршног дужника; да је оспореним решењима извршног суда одбачен као неблаговремен подносиатељкин предлог за извршење, јер је поднет након истека рока од 60 дана из одредбе члана 237. Закона о извршењу и обезбеђењу; да је, по мишљењу подносиатељке, постојала могућност да се поднесе предлог за извршење тек од момента стављања клаузуле правноснажности на извршну исправу од стране судије из поступка из којег потиче извршна исправа; да је поступајући судија у парничном поступку 11. јуна 2012. године издао наредбу да је пресуда због пропуштања, као извршна исправа, правоснажна дана 11. септембра 2011. године; да је подносиатељка уставне жалбе тек од тог тренутка (11. јуна 2012. године), стекла могућност да поднесе предлог за извршење; да је предлог за извршење поднет 20. јула 2012. године, дакле након истека рока од 39 дана од издавање клаузуле правноснажности на извршној исправи, те је стога предлог за извршење био поднет благовремено; да је тужени (извршни дужник) поднео предлог за враћање у пређашње стање поводом доношења пресуде због пропуштања, а ком предлогу је одлучено решењем парничног суда од 7. маја 2012. године, које је постало правоснажно 25. маја 2012. године, те да је опште позната чињеница да клаузулу правноснажности није могуће добити до окончања поступка за враћање у пређашње стање.

Подноситељка уставне жалбе је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду означених уставних права, те да поништи оспорена решења 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 основности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, на основу навода уставне жалбе и увидом у приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Први основни суд у Београду је пресудом због пропуштања ПП. 1371/11 од 18. јула 2011. године усвојио тужбени захтев тужиље Р. И., овде подносиатељке уставне жалбе, те је тужено привредно друштво „С.О.А.“ д.о.о. обавезано да тужиљи врати на одговарајуће радно место.

Тужено привредно друштво је, поводом доношења наведене пресуде због пропуштања, поднело предлог за враћање у пређашње стање.

Први основни суд у Београду је решењем ПП. 1371/11 од 7. маја 2012. године одбио као неоснован предлог за враћање пређашње стање. Наведено решење је постало правоснажно 25. маја 2012. године.

Извршни поверилац Р. И, овде подносиатеља уставне жалбе, поднела је 20. јула 2012. године предлог за извршење Првом основном суду у Београду, на основу пресуде због пропуштања, против извршног дужника привредног друштва „С.О.А.“ д.о.о., ради враћања подносиатеље на одговарајуће радно место.

Први основни суд у Београду је оспореним решењем И. 36307/12 од 19. децембра 2012. године одбацио као неблаговремен предлог за извршење извршног повериоца. У образложењу оспореног решења је наведено; да је извршни поверилац предлог за извршење поднела 20. јула 2012. године, а извршна исправа је пуномоћнику извршног повериоца уручена 2. септембра 2011. године, од када је почео да тече законски рок од 60 дана из одредбе члана 237. Закона о извршењу и обезбеђењу; да су приликом доношења овакве одлуке цењени наводи из предлога за извршење да је решењем Првог основног суда у Београду П1 бр. 1371/11 од 18. јула 2011. године одбијен предлог пуномоћника туженог за враћање у пређашње стање али је нашао да исти нису од утицаја на другачије одлучивање у овој правној ствари, имајући у виду да подношење таквог предлога и одлучивање о истом на утичу на протек рока од 60 дана из члана 237. Закона о извршењу и обезбеђењу.

Судско веће Првог основног суда у Београду је оспореним решењем ИПВ (И). 304/13 од 28. јула 2015. године одбило као неоснован приговор извршног повериоца и потврдило приговором побијано решење судије појединца. У образложењу оспореног решења судског већа је наведено: да су цењени наводи извршног повериоца да је стекла могућност да поднесе предлог за извршење тек 11. јуна 2012. године, када је поступајући судија издао наредбу да је пресуда због пропуштања постала правноснажна дана 11. септембра 2011. године, али је увидом у списе предмета утврђено да је пресуда због пропуштања постала правноснажна 11. септембра 2011. године, од када је почео да тече рок од 60 дана из из члана 237. Закона о извршењу и обезбеђењу, али да је извршни поверилац поднела предлог за извршење тек 20. јула 2012. године, дакле након истека наведеног законског рока од 60 дана.

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 извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 и 109/13 – Одлука УС) (у даљем тексту: ЗИО) било је прописано је; да је уз предлог за извршење извршни поверилац дужан да приложи извршну исправу или веродостојну исправу у оригиналу или овереној копији или препису, као и друге исправе када је то овим законом предвиђено, те да извршна исправа мора бити снабдевена клаузулом правноснажности, изузев када је законом дозвољено извршење неправноснажних одлука (члан 35. став 4); да је за одлучивање о предлогу за извршење и спровођење извршења на основу извршне исправе по којој је послодавац дужан да запосленог врати на рад или да га распореди на друго одговарајуће радно место, месно надлежан суд

на чијем се подручју налази седиште послодавца (члан 236); да се предлог за извршење из члана 236. овог закона може поднети у року од 60 дана од дана када је извршни поверилац стекао право да предлог поднесе (члан 237).

Одредбом члана 223. став 1. тачка 1) Судског пословника („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16 и 77/16) је прописано да писарница самостално ставља потврду правноснажности и извршности одлуке на основу претходне одлуке судије.

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. На овакав закључак упућује и став Европског суда за људска права изражен у пресуди *Khamidov и роишв Русује*, од 15. новембра 2007. године (број апликације 72118/01, став 170), у којој је тај суд констатовао да није његов задатак да доноси одлуку уместо домаћих судова који су у најбољој позицији да оцене презентоване доказе, установе чињенично стање и тумаче домаће право, те да, у принципу, Суд неће интервенисати, осим уколико су одлуке домаћих судова арбитрарне или очигледно неосноване.

Уставни суд најпре указује да је предлог за извршење подносиоцеке уставне жалбе, као извршног повериоца, одбачен као неблаговремен, јер је поднет након истека рока од 60 дана који је био прописан одредбом 237. ЗИО. Наиме, судско веће извршног суда је констатовало да је извршна исправа – пресуда због пропуштања парничног суда постала правноснажна 11. септембра 2011. године, од када је почео да тече законски рок од 60 дана, али да је подносиоца поднела предлог за извршење тек 20. јула 2012. године, дакле након истека законског рока од 60 дана.

Уставни суд затим указује да је одбацивањем предлога за извршење подносиоцеке уставне жалбе тангирано њено право на приступ извршном суду, као елемент права на правично суђење. Ваља нагласити и да право на приступ суду, иако није експлицитно назначено приликом нормирања уставног права на правично суђење, чини његов иманентни и неодвојиви део, као нужни услов да би се ово право уопште могло остварити. Ово зато, јер ако се странци онемогући расправљање и одлучивање пред судом о постављеном захтеву, сви остали елементи сложеног и вишеслојног права на правично суђење, постају илузорни и апстрактни, односно беспредметни. Владавина права у грађанским поступцима не може се замислити без мо-

гућности приступа суду. Међутим, право на приступ суду није апсолутно право и може бити предмет законских ограничења. Зато је од правног значаја да се у сваком конкретном случају испита да ли је ограничење права на приступ суду било уставноправно прихватљиво.

Одредба члана 237. ЗИО која је наметала обавезу извршног повериоца да поднесе предлог за извршење у одређеном року је била јасна и прецизна, те самим тим нису постојала никакве дилеме у тумачењу ове законске одредбе. Наведени законски рок је био преклузиван и његовим протеклом извршни поверилац више није могао да тражи судско остваривање његових права утврђених у извршној исправи. Међутим, Уставни суд указује да се у сваком конкретном случају, а имајући у његове карактеристике и особености, мора испитати да ли је примена процесног правила била уставноправно прихватљива. Кад је реч о примени процесних правила, Уставни суд указује на општи принцип да су судови обавезни да примене правила поступка избегавајући како претерани формализам који био угрозио правичност поступка, тако и потпуну флексибилност која би обесмислила процедуралне захтеве предвиђене законима. Заправо, право на приступ суду је угрожено када правила престају да служе циљевима правне сигурности и примереног спровођења правде и створе неку врсту баријере која спречава странку да надлежан суд одлучи о његовом или њеном захтеву у меритуму (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Eşim İroşiv Турске*, број 59601/09, 17. септембра 2013. године, став 21).

Примењујући наведено на конкретни случај, Уставни суд оцењује да законску одредницу из члана 237. ЗИО „од дана када је извршни поверилац стекао право да предлог поднесе“ треба тумачити тако да извршни поверилац стиче право на подношење предлога за извршење ради враћања на одговарајуће радно место код извршног дужника, од тренутка када је судска одлука парничног суда стекла својство правноснажности, када је постала перфектна извршна исправа, при чему је за разумевање овог правног питања од значаја и одредба из члана 35. став 4. ЗИО, којом је прописано, поред осталог, да извршна исправа мора бити снабдевена клаузулом правноснажности, изузев када је законом дозвољено извршење неправноснажних одлука. Наведена законска одредба је општег карактера и као таква се примењује на све врсте извршних поступака, укључујући на извршење ради враћања запосленог на рад. Како се ова врста извршења (враћање запосленог на рад) може дозволити само на основу правноснажних судских одлука, то је пресуда због пропуштања, као извршна исправа у конкретном случају, морала да буде правноснажна, али истовремено та пресуда је морала да буде снабдевена и клаузулом правноснажности, у смислу изричите опште одредбе из члана 35. став 4. ЗИО. Међутим, потврда правноснажности се може ставити само на основу претходне одлуке судије. У току извршног поступка подносиатеља уставне жалбе је истицала да је стекла могућност да поднесе предлог за извршење тек 11. јуна 2012. године, када је поступајући судија парничног суда издао наредбу да је пресуда због пропуштања постала правноснажна 11. септембра 2011. године. Наведено је констатовано и у

оспореном решењу судског већа извршног суда. Уставни суд, стога, оцењује да је извршни суд требало посебно да оцени од каквог је правног значаја то што је парнични судија тек дана 11. јуна 2012. године издао наредбу да је пресуда због пропуштања постала правноснажна дана 11. септембра 2011. године, јер од 11. јуна 2012. године, када је издата наведена судска наредба, писарница је стекла могућност да стави потврду правноснажности, али од тог тренутка и подносиатеља уставне жалбе је могла да тражи стављање потврде правноснажности на извршну исправу. Иначе, наведеној судској наредби од 11. јуна 2012. године претходио је поступак за враћање у пређашње стање по предлогу туженог (извршног дужника), који је правноснажно окончан 25. маја 2012. године.

Имајућу у виду наведено, Уставни суд оцењује да је у конкретном случају одбацивање подносиатељкиног предлога за извршење, са образложењем да је предлог за извршење поднет након истека рока од 60 дана из члана 237. ЗИО, а који рок је рачунат од дана када је пресуда постала правноснажна, представљао претерани формализам извршног суда који је довео до повреде права подносиатељке уставне жалбе на приступ суду, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава. Полазећи од свега изложеног, а 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 решењима Првог основног суда у Београду И. 36307/12 од 19. децембра 2012. године и ИПВ (И). 304/13 од 28. јула 2015. године повређено право подносиатељке 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 учињене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспореног решења Првог основног суда у Београду ИПВ (И). 304/13 од 28. јула 2015. године и одређивањем да тај суд донесе нову одлуку о приговору коју је подносиатељка уставне жалбе поднела против решења истог суда И. 36307/12 од 19. децембра 2012. године. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. С обзиром на то да је Уставни суд усвојио уставну жалбу и наложио отклањање штетних последица учињене повреде права на правично суђење, то није посебно разматрао наводе о повреди начела поделе власти из члана 3. Устава Републике Србије, начела непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава, начела о ограничењу људских и мањинских права из члана 20. Устава, начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, начела судске заштите људских и мањинских права и слобода из члана 22. Устава, као и права на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава.

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.



## Повреда права на једнаку заштиту права, зајемченог чланом 36. став 1. Устава (општи парнични поступак)

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Г. Д. изјављена против пресуде Првог основног суда у Београду П. 67390/10 од 7. децембра 2012. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1319/13 од 22. маја 2014. године и утврђује да је подносиоцу уставне жалбе повређено право на једнаку заштиту права, зајемчено одредбом члана 36. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Одбија се као неоснован захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете, док се захтев за накнаду материјалне штете одбацује.

### Образложење

1. Г. Д. из Београда поднео је Уставном суду, 25. јуна 2014. године, преко пуномоћника Ђ. П, адвоката из Београда, уставну жалбу, допуњену поднесцима од 26. децембра 2014, 19. јануара, 6. јула и 2. октобра 2015. и 22. марта 2016. године, против пресуде Првог основног суда у Београду П. 67390/10 од 7. децембра 2012. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1319/13 од 22. маја 2014. године, због повреде начела забране дискриминације и права на правично суђење, на накнаду штете, на једнаку заштиту права и на имовину, зајемчених одредбама члана 21. ст. 1. и 2, члана 32. став 1, члана 35. став 2, члана 36. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

Образлажући наводе на којима заснива тврдњу о повреди начела забране дискриминације и права на једнаку заштиту права, подносилац истиче да је Апелациони суд у Београду, доношењем различитих одлука о основаности тужбених захтева за накнаду штете због немогућности обављања делатности ауто-такси превоза, створио стање правне несигурности, а њега довео у битно различит положај од онога у коме су се налазили тужиоци чији су тужбени захтеви усвојени. Повреду права на правично суђење заснива на тврдњи о произвољној примени материјалног права и пропусту суда да образложи судску одлуку, тј. да оцени његове наводе и доказе који су му ишли у прилог. Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, досуди му материјалну штету коју опредељује у висини тужбеног захтева који је био предмет спора и трошкова парничног поступка, или да поништи оспорену пресуду. Поред тога, подносилац је тражио да му се утврди право на накнаду нематеријалне штете због повреде Уставом зајемчених права и досуде трошкови на име састава уставне жалбе. Такође, предложио је да Уставни суд, у смислу члана 87. Закона о Уставном суду, прошири дејство своје одлуке и на лица која нису поднела уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији.

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, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореном пресудом Првог основног суда у Београду П. 67390/10 од 7. децембра 2012, у ставу првом изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да се обавезе тужени Град Београд да му на име накнаде штете исплати одређени новчани износ са опредељеном законском затезном каматом, док је у ставу трећем изреке обавезао тужиоца да накнади трошкове поступка туженом.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1319/13 од 22. маја 2014. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена првостепена пресуда, у ставовима првом и трећем изреке. У образложењу другостепене пресуде је наведено да је на основу изведених доказа утврђено: да је тужилац поднео 10. марта 2005. године надлежном органу туженог захтев за издавање дозволе за обављање делатности ауто-такси превоза; да су у време подношења пријаве услови за обављање ове делатности били регулисани Одлуком о ауто-такси превозу („Службени лист Града Београда“, бр. 12/02, 5/03 и 14/04), којом је, поред осталог, било прописано да мора да постоји слободно место такси возача предвиђено годишњим планом потреба (члан 6. став 1. тачка 7); да је Одлуком Уставног суда IY-53/2004 од 29. септембра 2005. године утврђено да наведене одредбе Одлуке о ауто-такси превозу нису у сагласности са Уставом и законом; да је тужилац, након доношења Одлуке Уставног суда, поднео надлежном органу туженог захтев за измену коначног појединачно акта, те да је 20. фебруара 2006. године изјавио и жалбу због недоношења одлуке по његовом захтеву од 10. марта 2005. године („ћутање администрације“); да је тужилац, због непоступања надлежних органа туженог да о поднетим захтевима одлуче у примереном року, водио и неколико управних спорова пред Окружним судом у Београду; да је другостепени орган туженог, поступајући по налогу из пресуде Окружног суда у Београду У. 956/06 од 14. септембра 2006. године, дана 13. новембра 2006. године донео решење којим је уважио жалбу тужиоца и наложио првостепеном органу да одлучи о захтеву тужиоца; да је потом првостепени орган туженог 13. децембра 2006. године донео решење којим је утврђено да тужилац не испуњава услове прописане за обављање делатности ауто-такси превоза; да је тужилац против наведеног решења користио правна

средства (жалбу и тужбу у управном спору), те је решењем другостепеног органа, донетом у извршењу пресуде Окружног суда у Београду У. 1308/07, усвојио жалбу тужиоца и поништио решење од 13. децембра 2006. године; да је решењем другостепеног органа туженог од 22. јануара 2008. године, донетог у извршењу пресуде Управног суда У. 2265/06, наложено првостепеном органу да донесе одлуку по захтеву за измену појединачног акта, а о којем није одлучено; да је првостепени орган туженог спојио поступке по тужиоцевом захтеву за издавање дозволе и захтеву за измену акта и да је 10. априла 2008. године донео решење којим је тужиоцу дата сагласност за обављање ауто-такси превоза. Другостепени суд је оценио да је првостепени суд, полазећи од овако утврђено чињеничног стања, правилно применио материјално права и то одредбу члана 172. став 1. Закона о облигационим односима и нашао да у радњама туженог нема противправности, те да стога тужени није одговоран за евентуално претрпљену штету. По налажењу другостепеног суда, правилан је закључак првостепеног суда да није било неправилног и незаконитог рада туженог, с обзиром на то да су надлежни органи поступали у оквиру својих овлашћења и у складу са важећим прописима, те да је, након доношења Одлуке Уставног суда УУ-53/2004, у поступку по жалби и захтеву за измену акта донета одлука којом је тужиоцу одобрено обављање делатности ауто-такси превоза и којом су отклоњене штетне последице. Поред тога, другостепени суд налази да су неосновани наводи којим тужилац указује да му је причињена штета због непоступања органа управе у примереним роковима, будући да је тужилац имао на располагању одговарајућа правна средства предвиђена Законом о општем управном поступку и Законом о управном спору, којима је могао исходovati одлуку управног органа и у случају „ћутања администрације“.

Пресудама Апелационог суда у Београду Гж. 7837/10 од 21. јула 2010. године, Гж. 5629/12 од 11. априла 2013. године и Гж. 4082/13 од 21. маја 2014. године, које су достављене као доказ различитог поступања другостепеног суда у битно сличним чињеничним и правним ситуацијама, правноснажно је обавезан тужени Град Београд да тужиоцима на име накнаде материјалне штете због изгубљене зараде – немогућности обављања делатности ауто-такси превоза, исплати одређене новчане износе. Из образложења поменутих пресуда произлази да су тужиоци у периоду од 27. новембра 2003. године до 27. децембра 2005. године надлежном органу туженог поднели захтеве за издавање акта о испуњењу услова за обављање ауто-такси превоза путника, те да су њихови захтеви првобитно одбијени, са образложењем да не испуњавају услове прописане Одлуком о ауто-такси превозу, односно због „немања“ слободног такси места. Управни поступци и управни спорови које су водили, окончани су у току 2008. године у њихову корист давањем сагласности за обављање делатности ауто-такси превоза. Апелациони суд у Београду је у овим пресудама навео да, сагласно члану 172. Закона о облигационим односима, одговорност туженог за штету коју је претрпео тужилац, а која се огледа у заради коју је основано могао да очекује, произлази из нечињења његових органа – недоношења одлуке о

захтеву тужиоца, односно из пропуста његових органа да благовремено, у разумном и примереном року одлуче о захтеву тужиоца.

4. Одредбама Устава, на чију повреду указује подносилац уставне жалбе, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да 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 (члан 35. став 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 се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

5. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на једнаку заштиту права, Уставни суд, пре свега, указује да је према ставу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), један од основних аспеката владавине права поштовање начела правне сигурности које подразумева да свако лице може основано очекивати да ће надлежни суд у битно истоврсним 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 ЕСЉП *Beian йроїив Румуније*, од 6. децембра 2007. године, ст. 36-39). Поред тога, ЕСЉП је истакао да државе потписнице Конвенције имају обавезу да организују свој правни систем тако да избегну доношење различитих одлука (видети пресуду *Vrioni и друїи йроїив Албаније*, 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 ЕСЉП *Unedic йроїив Француске*, од 18. децембра 2008. године, став 74). Развој судске праксе сам по себи не противуречи добром дељењу правде, али у случају постојања добро установљене судске праксе (*well-established jurisprudence*) обавеза највишег суда је да да суштинске разлоге за одступање од дотадашње судске праксе, како не би повредио право учесника у поступку на довољно образложену судску одлуку (видети пресуду ЕСЉП *Atanasovski йроїив бивше јуїословенске Реїублике Македоније*, од 14. јануара 2010. године, став 38).

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд констатује да је оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1319/13 од 22. маја 2014. године правноснажно одбијен тужбени захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражио да му тужени Град Београд на име накнаде

материјалне штете у виду изгубљене зараде због немогућности обављања делатности ауто-такси превоза исплати одређени новчани износ, са образложењем да, у конкретном случају, нема неправилног и незаконитог рада органа туженог, оцењујући притом да нису основани наводи жалбе којима се указује на непоступање органа туженог у законом предвиђеним роковима. С друге стране, тај исти другостепени суд је, у поступцима окончаним пресудама које је подносилац доставио као доказ различитог поступања, правноснажно усвојио захтеве тужилаца и обавезао истог туженог да им на име накнаде материјалне штете у виду изгубљене зараде због немогућности обављања делатности ауто-такси превоза исплати одређене новчане износе, оценивши да одговорност туженог произлази из нечињења његових органа тј. пропуста његових органа да благовремено, у разумном и примереном року одлуче о захтевима тужилаца за добијање сагласности за обављање поменуте делатности. Дакле, Апелациони суд у Београду је, у битно сличним чињеничним и правним ситуацијама, у поступцима у којима је процесни положај туженог имало исто лице, доносио различите одлуке и то тако што је пре доношења оспорене одлуке Гж. 9083/12 од 11. јула 2013. године, донео три пресуде (Гж. 7837/10 од 21. јула 2010. године, Гж. 5629/13 од 11. априла 2013. године и Гж. 4082/13 од 21. маја 2014. године) којима је правноснажно усвојио тужбене захтеве. Наиме, из образложења оспорене пресуде не могу се утврдити разлози због којих је другостепени суд дошао до другачијег правног закључка у погледу непостојања одговорности туженог, а који су у подносиочевом случају довели до одбијања његовог захтева. Уставни суд напомиње да не доводи у питање право редовних судова да промене своју установљену праксу, али су, у том случају, дужни да у образложењима својих одлука наведу разлоге који су довели до одступања, посебно у ситуацији када се ради о суду последње инстанце, како не би дошло до повреде права на једнаку заштиту права.

Такав став Уставни суд је заузео, између осталог, и у одлукама Уж-7399/2013 и Уж-4692/2014 од 12. маја 2016. године и Уж-8979/2014 од 30. јуна 2016. године.

Уставни суд није посебно ценио пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 978/13 од 19. јуна 2014. године, Гж. 328/14 од 17. септембра 2014. године и Гж. 4399/15 од 2. септембра 2015. године, као ни решења Врховног касационог суда Рев. 1648/15 од 29. октобра 2015. године, Рев. 1040/15 од 4. новембра 2015. године и Рев. 2140/15 од 17. новембра 2015. године, који су накнадно достављени као доказ различитог поступања другостепеног и ревизијског суда у истоветним чињеничним и правним ситуацијама, имајући у виду да оне потичу из периода након доношења правноснажне пресуде која је оспорена уставном жалбом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је закључио да је Апелациони суд у Београду, доношењем различитих одлука у истоветним чињеничним и правним ситуацијама, подносиоца уставне жалбе довео у битно различит положај у односу на тужиоце чији су тужбени захтеви усвојени. Стога је Уставни суд усвојио уставну жалбу у овом делу, 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), те је одлучио као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Разматрајући наводе уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на правично суђење, које подносилац заснива, између осталог, и на тврдњи о произвољној примени материјалног права, Уставни суд указује да је правилну примену материјалног права, пре свега, надлежан да цени виши суд, у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да произвољна и арбитрарна примена материјалног права може довести до повреде права на правично суђење, те да у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од чињеница и околности конкретнег случаја и од утемељености уставноправних разлога наведених у уставној жалби, има основа да се у поступку по уставној жалби повреда права из члана 32. став 1. Устава, цени и са становишта правилне примене материјалног права.

Уставни суд је, у конкретном случају, оценио да су поступајући судови у оспореним пресудама изнели јасне и довољне разлоге због којих су сматрали да није основан предметни тужбени захтев подносиоца за накнаду штете због немогућности обављања делатности ауто-такси превоза, засноване на уставноправно прихватљивом тумачењу и примени одредаба меродавног материјалног права. Наиме, како из чињеничног стања које је утврђено пред првостепеним судом произлази да је подносилац у управном поступку који се водио пред органима туженог добио сагласност за обављање ауто-такси превоза, чиме су фактички отклоњене последице примене неуставне и незаконите Одлуке о ауто-такси превозу, судови су оценили да се поступање органа туженог не може сматрати незаконитим и неправилним радом у смислу члана 172. Закона о облигационим односима. Поред тога, Уставни суд налази да је уставноправно прихватљив став редовних судова да сама чињеница дугог трајања управног поступка не значи аутоматски да је рад органа туженог био незаконит и неправилан.

Полазећи од претходне оцене, Уставни суд налази да нема основа ни за подносиочеву тврдњу да му је због неразматрања одређених навода и доказа повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права на правично суђење, будући да поменуто право не подразумева обавезу суда да пружи одговоре на сва постављена питања и изнете аргументе (видети пресуду ЕСЉП *Ruiz Torija ĩroĥiv Шĥианије*, од 9. децембра 1994. године).

У односу на истакнуте повреде права из члана 35. став 2. и члана 58. Устава, Уставни суд констатује да уставна жалба не садржи конкретне наводе којима се аргументују тврдње о повреди означених права. С тим у вези, Уставни суд указује да формално позивање на повреду уставних права, само по себи, уставну жалбу не чини допуштеном.

Оцењујући постојање повреде начела забране дискриминације, Уставни суд је оценио да нема основа за тврдњу да је оспореним појединачним актима подносилац уставне жалбе на било који начин дискриминисан,

иако су редовни судови у идентичним ситуацијама различито поступали. У уставној жалби нису пружени докази да је подносиоцу уставне жалбе због неког његовог личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда уставног начела забране дискриминације.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбацио као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

7. Како су по оцени Уставног суда у оспореној другостепеној пресуди изнети уставноправно прихватљиви разлози за оцену о неоснованости предметног тужбеног захтева за накнаду штете, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. ст. 2. и 3. Закона о Уставном суду, нашао да је доношење одлуке којом је утврђена повреда права на једнаку заштиту права довољно да се постигне правично задовољење за подносиоца уставне жалбе, из ког разлога је одбио као неоснован захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у првом делу тачке 2. изреке, док је захтев за накнаду материјалне штете, који је опредељен у висини тужбеног захтева који је био предмет спора и трошкова парничног поступка, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио као правно недопуштен, решавајући као у другом делу тачке 2. изреке.

8. У погледу захтева подносиоца 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 у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

Што се тиче подносиоачевог предлога да Уставни суд на основу члана 87. Закона о Уставном суду прошири дејство ове Одлуке на (неименована) лица која нису поднела уставну жалбу, а налазе се у истоветној правној ситуацији, Уставни суд указује да је у Одлуци Уж-8736/2013 од 18. јуна 2013. године (видети на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)), истакао да примени наведене законске одредбе има места у случају када Суд у поступку по уставној жалби утврди да су лица на која се проширује дејство одлуке такође били непосредни учесници конкретног спора пред редовним судом или другим државним органом, да се оспорени акт односи непосредно на подносиоца уставне жалбе и на та лица, и да се у контексту повређеног уставног права, та лица налазе у истој правној ситуацији као и подносилац уставне жалбе, па да је нужно да се дејство конкретне уставносудске одлуке прошири и на та лица, те да нема аутоматског проширеног дејства одлуке Уставног суда на трећа лица и на „сличне“, односно „истоветне“ ситуације. Имајући у виду да је само подносилац уставне жалбе био странка у конкретном парничном поступку, Уставни суд налази да нема основа за разматрање предлога да се дејство конкретне Одлуке прошири и на друга лица.

9. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 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), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5469/2014 од 9. марта 2017. године

**Није повређено право на правично суђење, зајемчено  
одредбом члана 32. став 1. Устава (парнични поступак  
– рехабилитационо обештећење)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба Н. В. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Рев. 698/14 од 13. новембра 2014. године због повреде права на правично суђење зајемченог 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. Н. В. из Фекетића поднела је Уставном суду, 9. марта 2015. године, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев. 698/14 од 13. новембра 2014. године, због повреде начела и права из чл. 3, 21, 22, 23, 25, 32, 33, 36. и 59. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено да је оспореном ревизијском пресудом одбијена као неоснована ревизија подносиоцеке уставне жалбе изјављена против другостепене пресуде којом је правноснажно одбијен тужбени захтев подносиоцеке ради исплате одређеног новчаног износа на име рехабилитационог обештећења. Према наводима подносиоцеке уставне жалбе, Врховни касациони суд је арбитрерно и произвољно применио материјално право, на њену штету, јер није утврдио да јој припада право на накнаду штете у складу са одредбама члана 35. став 2. Устава и члана 14. став 2. Конвенције УН, као и са одредбама Закона о облигационим односима и Закона о рехабилитацији, а чиме јој је повређено право на правично суђење. Подносиоцека је навела да је ревизијски суд у оспореној пресуди „одокативном методом и нетачним цитирањем одредбе члана 204. став 1. Закона о облигационим односима“ одбио ревизију. С тим у вези, истакла је да ревизијски суд наведену законску одредбу не тумачи и примењује на исти начин у својим пресудама. Према наводима подносиоцеке, ревизијски суд је, поводом истог правног питања, а то је право на наслеђивање материјалне штете, наведену законску одредбу



тумачио другачије у пресуди Рев. 1427/11 од 23. фебруара 2012. године. У наведеној пресуди Врховни касациони суд се, образлажући своју оцену о томе да је материјална штета наследива, позвао и на одговарајуће одредбе Закона о кривичном поступку, док у оспореној ревизијској пресуди није уопште образложио зашто у конкретном случају нема места примени тих законских одредаба. Подносиатеља сматра да је тиме повређена и уставна одредба члана 21. став 1. Устава који промовише принцип једнакости. Подносиатеља је истакла да ревизијски суд у оспореној пресуди није пошао ни од одредбе члана 35. став 2. Устава, иако је очигледно да је њен отац био лишен слободе неправилним и незаконитим радом државног органа и да је њој као ћерки рехабилитованог лица таквим радом државног органа проузрокована материјална и нематеријална штета. Такође, ревизијски суд је занемарио и игнорисао одредбу члана 14. став 2. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН, иако према тој одредби њој као наследници лица које је било жртва акта тортуре припада право на обештећење. Подносиатеља је истакла да је јасно да наследници рехабилитованог лица у складу са националним законодавством, и то одредбама члана 204. став 1. Закона о облигационим односима и члана 590. став 1. Закона о кривичном поступку, имају право да наследе право оштећеног на накнаду материјалне штете. Подносиатеља сматра да је њој као ћерки рехабилитованог лица који је био жртва акта тортуре повређено право на правично суђење и на правну сигурност, право на људско достојанство из члана 23. став 1. Устава, као и право на физички и психички интегритет из члана 25. став 1. Устава, будући да је последице које је трпео њен отац као жртва акта тортуре, трпела и она као и цела породица. Такође, подносиатеља је навела да је таквим поступањем ревизијског суда повређена и одредба члана 22. Устава. Наведена произвољна и арбитрерна примена материјалног права, према мишљењу подносиатеље, довела је и до исцрпљујућег одуговлачења поступка и проузроковала је огромне трошкове поступка. У вези са арбитрерном применом материјалног права, подносиатеља је указала и на Одлуку Уставног суда Уж-2789/2014 од 11. децембра 2014. године, наводећи да је та одлука донета у истој правној и чињеничној ситуацији као и у овом предмету. Поред тога, подносиатеља је истакла да оспорена пресуда није образложена и да у њој нису садржани разлози на којима је ревизијски суд засновао своју одлуку, већ је тај суд само навео да прихвата становиште које је заузео другостепени суд у побијаној пресуди. Предложила је да Уставни суд донесе одлуку којом ће усвојити уставну жалбу и поништити оспорену ревизијску 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 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, увидом у документацију приложени уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 5216/13 од 18. марта 2014. године одбијена је жалба тужиље, овде подносиоцеке уставне жалбе, и потврђена је делимична пресуда Вишег суда у Суботици П. 22/13 од 24. октобра 2013. године. У образложењу пресуде је, поред осталог наведено: да је побијаном делимичном пресудом одбијен тужбени захтев тужиље којим је тражила исплату нематеријалне штете на име душевног бола због лишења слободе њеног покојног оца (у тужби означен као новчана накнада за психички бол) и претрпљеног страха у означеним износима са опредељеном законском затезном каматом, као и тужбени захтев за исплату накнаде материјалне штете, и то по основу обављеног а неплаћеног рада у редовно радно време, обављеног а неисплаћеног прековременог рада, изгубљене зараде – плата за време незапослености по престанку лишења слободе, неисплаћене плате за време незапослености по престанку лишења слободе, губитка пензије, разлике у пензијама и губитка стана, у означеним износима по сваком основу, са опредељеном законском затезном каматом; да је у првостепеном поступку утврђено да је правноснажним решењем Окружног суда у Новом Саду Рех. 17/08 од 15. децембра 2008. године усвојен захтев за рехабилитацију Н. В. ради рехабилитације њеног покојног оца Б. Ш. и утврђено је да је решење Комисије за прекршаје Народног одбора Другог реона Града Београда број 322/51 од 26. фебруара 1951. године ништаво од дана доношења, као и да су ништаве све правне последице тог решења, а на основу кога је Б. Ш. лишен слободе у трајању од три месеца и упућен на друштвено користан рад у трајању од две године; да је Б. Ш. био лишен слободе од 21. новембра 1950. до 15. фебруара 1953. године, а да је преминуо 6. септембра 1996. године; да је првостепени суд правилно нашао да је тужбени захтев неоснован јер тужиља нема право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због смрти или лишења слободе рехабилитованог лица, будући да не спада у круг лица наведених у члану 7. став 5. Закона о рехабилитацији, пошто је рођена 1954. године, дакле након што је њен покојни отац пуштен на слободу; да тужиља као наследник рехабилитованог лица нема право на накнаду нематеријалне штете услед евентуалног претрпљеног душевног бола због лишења слободе свог оца; да по оцени овог суда, а имајући у виду одредбу члана 26. став 4. Закона о рехабилитацији, право на накнаду нематеријалне штете признато је законским наследницима дефинисаним у одредби члана 21. став 2. Закона о рехабилитацији, и то само за душевне болове због смрти рехабилитованог лица, а не и за друге повреде права и слобода, а да отац тужиље није преминуо током издржавања казне затвора; да по оцени овог суда, тужиљи није признато право на накнаду материјалне штете коју тражи, јер право на накнаду такве штете, сходно члану 26. Закона

о рехабилитацији, припада само рехабилитованом лицу; да с обзиром на то да је тужила рођена након пуштања њеног покојног оца са издржавања казне затвора, следи да је првостепени суд правилно закључио да тужила нема законски основ за тражено новчано обештећење на име материјалне штете коју потражује; да би такав тужбени захтев могао да постави само отац тужиље, као рехабилитовано лице, а не и тужила; да суд не прихвата жалбене наводе којима се даје другачије тумачење одредби Закона о рехабилитацији и износи тврдња да тужили, према општим правилима облигационог права, припада право на материјалну и нематеријалну штету, због тога што заоставштину једног лица чине сва наслеђивању подобна права, па и право на подношење тужбе; да правилним тумачењем одредби Закона о рехабилитацији следи супротно јер је наведеним законом направљена разлика у погледу остваривања тих права између рехабилитованих лица и законских наследника рехабилитованих лица; да је Закон о рехабилитацији усклађен са Уставом и међународним правним актима, тако да се не може сматрати да тужили право на накнаду штете припада по одредбама међународног права и по одредбама Устава, а свакако, што не спори ни овај суд, рехабилитованим лицима је наведени закон омогућио остваривање права на рехабилитационо обештећење, као што је омогућио и законским наследницима рехабилитованих лица, али на одређено рехабилитационо обештећење, које је прописано одредбама члана 21. став 2. Закона о рехабилитацији; да се из наведених разлога не може прихватити жалбени навод тужиље да суд није правилно применио материјално право, те да је право на рехабилитациону штету загарантовано Уставом и међународним актима, с обзиром да је тужила дете рехабилитованог лица, те да је рођена након што је исти пуштен са издржавања казне затвора.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 698/14 од 13. новембра 2014. године одбијена је као неоснована ревизија тужиље изјављена против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 5216/13 од 18. марта 2014. године. У оспореној ревизијској пресуди је, поред осталог, наведено: да разлози ревизије о погрешној примени материјалног права нису основани; да тужила није рођена у установи за извршење санкција, нити је у време трајања повреде права Б. Ш. (њеног оца), од 1950. до 1953. године, расла без родитељског старања; да је правилан закључак нижестепених судова да тужила не спада у круг лица из члана 7. Закона о рехабилитацији и да не може потраживати накнаду нематеријалне штете; да тужили не припада право на накнаду материјалне штете по основу рехабилитације јер то право припада само рехабилитованом лицу, у смислу члана 26. „став 3.“ Закона о рехабилитацији; да би потраживање по овом основу прешло на тужилу само да је признато правноснажном судском одлуком или писменим споразумом (члан 204. став 1. Закона о облигационим односима), што није случај у конкретној правној ствари; да су ревизијски наводи којима тужила тумачи одредбе Закона о рехабилитацији били предмет правилне материјалноправне оцене Апелационог суда у Новом Саду, чије становиште прихвата и Врховни касациони суд; да је из наведених разлога, на основу

члана 414. Закона о парничном поступку, одлучено као у изреци. Поред тога, ревизијски суд је у оспореној ревизијској пресуди навео и релевантне одредбе Закона о рехабилитацији, међу којима и одредбе члана 21. ст. 1. и 2. и члана 26. ст. 1. и 3. наведеног закона.

Пресудом Врховног касационог суда Рев. 1427/11 од 23. фебруара 2012. године, на коју се подносиатеља позива као доказ различитог поступања ревизијског суда у истоветним чињеничним и правним ситуацијама, одбијена је као неоснована ревизија тужилаца изјављена против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 2024/11 од 15. септембра 2011. године, а којом је правноснажно одбијен тужбени захтев тужилаца ради накнаде штете. Из образложења наведене пресуде произлази да су тужиоци наследници лица које је било лишено слободе и да су они у предметном парничном поступку потраживали накнаду нематеријалне и материјалне штете по основу неоснованог лишења слободе њиховог правног претходника и по основу претрпљених душевних болова због његове смрти. Ревизијски суд је у образложењу пресуде навео да је извор ове облигације у посебним прописима којима се уређује кривични поступак, указујући при томе на одговарајуће одредбе Закона о кривичном поступку из 1977. године, односно Законика о кривичном поступку из 2001. године. По схватању ревизијског суда, наследници неоправдано осуђених лица и лица неосновано лишених слободе наслеђују само право оштећеног лица на накнаду имовинске штете, а у складу са одговарајућим одредбама наведених закона. Поред тога, у пресуди је цитирана и одредба члана 204. Закона о облигационим односима. Полазећи од чињеница конкретног случаја и релевантних законских одредби, ревизијски суд је оценио да потраживање накнаде нематеријалне штете за коју тужиоци сматрају да је претрпео њихов правни претходник због неоснованог лишења слободе није прешло на тужиоце, будући да је кривични поступак против правног претходника тужилаца обустављен, у смислу члана 560. став 3. Законика о кривичном поступку, због његове смрти. Наиме, ревизијски суд налази да накнада штете не припада ни лицу неосновано лишеном слободе ако је кривични поступак обустављен на основу члана 217. наведеног законика – због смрти окривљеног, па стога не припада ни његовим правним следбеницима. Наведено се, по оцени ревизијског суда, односи и на накнаду материјалне штете за трошкове које је имао правни претходник тужилаца у кривичном поступку. У погледу других захтева тужилаца за накнаду нематеријалне (душевних болова због смрти правног претходника) и материјалне штете (на име подмирења трошкова боравка правног претходника у притвору), Врховни суд је оценио да су нижестепени судови правилно применили материјално право оцењујући да су та потраживања застарела.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде позива подносиатеља уставне жалбе, утврђена су следећа основна начела и људска права, и то: начело владавине права (члан 18), начело забране дискриминације (члан 21), 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, право на правично суђење (члан 32), посебна права окривљеног (члан 33), право на једнаку заштиту права и на правно средство (члан 36) и право наслеђивања (члан 59). 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 ратификацији Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 9/ 91 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 16/05 и 2/06) је ратификована Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака усвојена 10. децембра 1984. године у Њујорку (у даљем тексту: Конвенција УН). Конвенцијом УН је предвиђено: 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, а да у случају смрти жртве акта тортуре, имаоци права те жртве полажу право на обештећење (члан 14. став 1); да овај члан не искључује никакво право на обештећење које би имала жртва или било које друго лице у складу са националним законодавством (члан 14. став 2).

За одлучивање у овом уставносудском предмету од значаја су и одговарајуће одредбе Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 33/06) и Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), а које су наведене у Одлуци Уставног суда Уж-7982/2014 од 8. децембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 109/16).

5. Оцењујући наводе подносиоце уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је утврдио да подносиоца своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава заснива на томе да је Врховни касациони суд приликом одлучивања о захтеву за накнаду материјалне штете арбитрерно и произвољно применио материјално право, да одлука ревизијског суда није образложена у складу са стандардима права на правично суђење и да јој је оспореном пресудом повређено право на правну сигурност.

5.1. Уставни суд најпре констатује да је правилну примену материјалног права, пре свега, надлежан да цени виши суд, у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да и произвољна или арбитрерна примена материјалног права може довести до повреде права на правично суђење, те да у одређеним ситуацијама, које првенствено зависе од чињеница и околности конкретног случаја и од утемељености уставноправних разлога наведених у уставној жалби, има основа да се у поступку по уставној жалби повреда права из члана 32. став 1. Устава, цени и са становишта правилне примене материјалног права.

Приликом разматрања навода уставне жалбе о произвољној и арбитрерној примени материјалног права, Уставни суд је пошао од одредаба члана

22. став 1. Устава којом се гарантује право сваког чије је Уставом зајемчено право повређено да захтева уклањање последица које су повредом настале и одредбе члана 35. став 1. Устава којом је зајемчено право на рехабилитацију и накнаду штете сваком ко је без основа или незаконито лишен слободе, а на темељу којих је законодавац посебним законом уредио питање права на рехабилитацију. Законом о рехабилитацији из 2006. године први пут је (делимично) уређено питање рехабилитације лица која су без судске или административне одлуке или судском или административном одлуком лишена из политичких или идеолошких разлога, живота, слободе или неких других права од 6. априла 1941. године до дана ступања на снагу овог закона, док су важећим Законом о рехабилитацији из 2011. године први пут уређене и правне последице рехабилитације. Према важећем Закону о рехабилитацији, правне последице рехабилитације за рехабилитовано лице и за друга лица одређена овим законом су мере уклањања и ублажавања последица ништавих, односно непуноважних аката и радњи којима су та лица била лишена живота, слободе или других права из политичких, верских, националних и идеолошких разлога, и обухватају, поред осталог, и право на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење). Одредбама члана 20. Закона о рехабилитацији прописана су права која припадају рехабилитованим лицима, а одредбама члана 21. тог закона прописана су права која имају друга лица. Право на рехабилитационо обештећење ближе је уређено одредбама члана 26. Закона о рехабилитацији. Из наведених законских одредаба произлази да се рехабилитованим лицима даје више различитих права, међу којима и право на рехабилитационо обештећење, укључујући и право на накнаду материјалне и нематеријалне штете. Када је реч о другим лицима и њиховим правима, они су сврстани у три групе, и у зависности од тога којој групи припадају зависи и обим њихових права. Тако лица из члана 7. тачка 5) наведеног закона (деца рехабилитованих лица која су рођена за време трајања повреде права и слободе родитеља или су за то време расла без родитељског старања) имају, поред права из здравственог осигурања, и право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе, док брачни друг, деца и родитељи, односно браћа, сестре и ванбрачни партнер рехабилитованог лица имају право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због смрти рехабилитованог лица, под условом да је између њих и умрлог рехабилитованог лица постојала трајнија заједница живота. Коначно, наследници рехабилитованог лица имају право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. наведеног закона, односно обештећење за ту имовину.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је оценио да је правна оцена Врховног касационог суда – да подносиоца, као наследник рехабилитованог лица, које је умрло пре ступања на снагу важећег Закона о рехабилитацији, нема право на обештећење за материјалну штету коју је рехабилитовано лице претрпело за време лишења слободе, односно због повреде права и слобода, заснована на уставноправно прихватљивом и неарбитрарном тумачењу и примени одредаба меродавног материјалног права. Ово из разлога што је

Законом о рехабилитацији, који је *lex specialis* у односу на Закон о облигационим односима у погледу регулисања права на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење), прописан круг лица која имају одређена права по том основу, као и обим тих права. Наведеним законом је изричито прописано да право на накнаду материјалне штете због повреде права и слобода имају рехабилитована лица, док то право није предвиђено и за друга лица.

Уставни суд налази да нису основани наводи подносиоце којима указује да је правни закључак ревизијског суда да она нема право на накнаду материјалне штете по основу рехабилитације, супротан одредбама члана 35. Устава и члана 14. Конвенције УН. Наиме, одредбом члана 35. став 1. Устава право на рехабилитацију и накнаду штете утврђено је лицима која без основа или незаконито буду лишена слободе, притворена или осуђена за кажњиво дело, а не и њиховим наследницима. Друга лица, у складу са одредбом члана 35. ст. 2. и 3. Устава, имају право на накнаду материјалне и нематеријалне штете због незаконитог и неправилног рада државних органа и то под условима одређеним законом. При томе, Уставни суд напомиње да Уставом није предвиђена право на рехабилитацију лица која су из политичких, верских, националних или идеолошких разлога лишена живота, слободе и других права на основу судске или административне одлуке или без тих одлука у ранијем правном режиму, али да је законодавац у циљу заштите и остваривања основних уставних начела и људских и мањинских права и слобода донео Закон о рехабилитацији којим је уредио то питање. Законодавац је, полазећи од одредбе члана 35. став 1. Устава, прописао већи број различитих права рехабилитованим лицима, а у циљу да тим лицима као непосредно оштећенима омогући остваривање уставног права на рехабилитацију и накнаду због лишења слободе. Поред тога, Уставни суд указује да подносиоца, као ћерка рехабилитованог лица, није била рођена у време лишења и трајања лишења слободе, већ тек након пуштања њеног оца на слободу, тако да није била лишена очевог родитељског старања, те се не може сматрати ни „жртвом“ незаконитог и неправилног рада државних органа. Што се тиче одредбе члана 14. став 1. Конвенције УН, Уставни суд констатује да се њоме гарантује жртви неког акта тортуре право на накнаду и праведно и одговарајуће обештећење, као и то да у случају смрти жртве акта тортуре имаоци права те жртве полажу право на обештећење. Из наведене одредбе произлази да титулари права на обештећење у случају тортуре могу бити и друга лица, али само у случају када је смрт жртве непосредно наступила као последица акта тортуре, што овде није случај. Уставни суд налази да је смисао наведене одредбе да се жртви акта тортуре или другим лицима у случају смрти жртве, обезбеди праведно и одговарајуће обештећење због повреде физичког и психичког интегритета настале као последица акта тортуре, а које се, пре свега, огледа у накнади нематеријалне штете. У том контексту је одредбом члана 14. став 2. Конвенције УН и прописано да овај члан не искључује никакво право на обештећење које би имала жртва или било које друго лице у складу са националним законодавством. Осим

тога, Уставни суд указује да ни из навода уставне жалбе, нити из садржине оспорених пресуда не произлази да је подносиатељка накнаду материјалне штете у предметном парничном поступку тражила због повреда психичког и физичког интегритета рехабилитованог лица насталих као последица акта тортуре.

У вези са изнетим, Уставни суд констатује да је неосновано позивање подносиатељке на Одлуку Уставног суда Уж-2789/2014 од 11. децембра 2014. године. Наиме, у наведеној одлуци је Уставни суд заузео став да подносилац као рехабилитовано лице, полазећи од одредаба члана 35. Устава и одредаба члана 14. Конвенције УН, као и разлога правичности, има право не само на накнаду нематеријалне штете за душевне болове, како је то прописано чланом 26. став 3. Закона о рехабилитацији, већ и на накнаду свих видова нематеријалне штете коју је претрпео због физичког и психичког злостављања за време трајања притвора и издржавања казне затвора. Из наведеног следи да је у том предмету разматрано питање права рехабилитованог лица на накнаду различитих видова нематеријалне штете настале као последица акта тортуре. Како се, у конкретном случају, не ради ни о захтеву за накнаду штете рехабилитованог лица, ни о захтеву за накнаду нематеријалне штете, нити о накнади штете проузроковане актом тортуре, то поступајући судови нису поступили супротно наведеној Одлуци Уставног суда, како неосновано тврди подносиатељка.

Исти правни став о праву о праву других лица (наследника рехабилитованог лица) на материјалну штету, као вид рехабилитационог обештећења, Уставни суд је заузео у Одлуци Уж-7982/2014 од 8. децембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 109/16).

Наводи подносиатељке којима указује на погрешно цитирање и тумачење одредбе члана 204. Закона о облигационим односима, а на основу које је ревизијски суд наводно заузео став о праву на наслеђивање материјалне штете у конкретном случају, нису основани. Ово из разлога што је правна оцена ревизијског суда о неоснованости захтева подносиатељке, као наследника рехабилитованог лица, на накнаду материјалне штете заснована на одредбама Закона о рехабилитацији, а не на наведеној одредби Закона о облигационим односима. Стога, Уставни суд није посебно ни разматрао да ли је ревизијски суд у оспореној пресуди правилно цитирао и тумачио наведену законску одредбу. Такође, Уставни суд налази да нису основани ни наводи подносиатељке да је ревизијски суд у предметном сору требао да има у виду и одредбе Закона о кривичном поступку. Наиме, наведеним законом уређен је поступак за накнаду штете, рехабилитацију и остваривање других права лица неоправдано осуђених и неосновано лишених слободе, док су право на рехабилитацију лица која су из политичких, верских, националних или идеолошких разлога лишена живота, слободе или других права, без судске или административне одлуке или судском или административном одлуком, и правне последице рехабилитације, а у које спада и право на рехабилитационо обештећење, уређени важећим Законом о рехабилитацији. Према томе, за одлучивање о праву наследника рехабилитованог лица на



накнаду штете (рехабилитационо обештећење) меродавне су одредбе Закона о рехабилитацији, које су поступајући судови и применили у конкретном случају, а не одредбе Закона о кривичном поступку.

5.2. У погледу навода подносиоце уставне жалбе којом указује да оспорена пресуда Врховног касационог суда није образложена у довољној мери, Уставни суд истиче да је један од елемената права на правично суђење и право на образложену судску одлуку и оно 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 и да се таква одлука може испитати по жалби. Овај принцип, међутим, не захтева да се судови детаљно осврну на сваки аргумент странака у поступку, него само на аргументе које сматрају правно релевантним (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Van de Hurk йройив Холандије*, од 19. априла 1994. године). Мера у којој постоји обавеза давања образложења зависи од природе одлуке и инстанционе надлежности суда који одлуку доноси. С тим у вези, Уставни суд указује да је одредбом члана 414. став 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14) прописано да Врховни касациони суд неће детаљно образлагати пресуду којом се ревизија одбија као неоснована, ако закључи да то није потребно због тога што се у ревизији понављају жалбени разлози или кад се образлагањем пресуде којом се ревизија одбија не би постигло ново тумачење права нити допринело уједначеном тумачењу права.

Уставни суд констатује да је Врховни касациони суд у оспореној пресуди, позивајући се на релевантне одредбе Закона о рехабилитацији, оценио да подносиоца нема право на рехабилитационо обештећење, истичући при томе да су ревизијски наводи којима тужиља тумачи одредбе наведеног закона биле предмет оцене Апелационог суда у Новом Саду, а чије становиште прихвата и ревизијски суд. Полазећи од изнетог, а имајући у виду да је, у конкретном случају, Врховни касациони суд одбио ревизију, да су у ревизији поновљени жалбени разлози о неправилној примени материјалног права, а о којима се изјаснио другостепени суд, те да се ради о правном питању о коме ревизијски суд већ има заузет правни став изнет у већем броју пресуда, Уставни суд је оценио да наводи подносиоце којим указује да оспорена пресуда није образложена у складу са стандардима права на правично суђење нису основани.

5.3. Разматрајући наводе подносиоце уставне жалбе о повреди права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, Уставни суд најпре наглашава да различито поступање судова постоји када судови последње инстанце, у истој чињеничној и правној ситуацији, донесу различите одлуке.

Подносиоца је у уставној жалби истакла да је Врховни касациони суд поводом истог правног питања – права на наслеђивање материјалне штете доносио различите одлуке, указујући при томе на пресуду Врховног касационог суда Рев. 1427/11 од 23. фебруара 2012. године, у којој је заузет другачији

правни став од оног изнетог у оспореној пресуди. Уставни суд је оценио да из садржине наведене пресуде не произлази да је ова одлука донета у идентичној чињеничној и правној ситуацији као и оспорена пресуда. Наиме, из наведене ревизијске пресуде произлази да је у том парничном поступку одлучивано о захтеву за накнаду штете по основу неоснованог лишења слободе, који су поднели наследници лица које је било лишено слободе, а о коме је одлучивано у складу са Законом о кривичном поступку, којим је уређен поступак за накнаду штете, рехабилитацију и остваривање других права лица неоправдано осуђених и неосновано лишених слободе. Насупрот томе, у парничном поступку у коме је донета оспорена ревизијска пресуда одлучивано је праву на рехабилитационо обештећење подносиоце, као наследника рехабилитованог лица, и то на основу одредаба Закона о рехабилитацији којим је уређено то питање. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да нису основани наводи подносиоце о повреди права на правну сигурност.

Навод подносиоце којим је узгредно и у једној реченици указала на „исцрпљујуће одуговлачење поступка“ Уставни суд није посебно разматрао, с обзиром на то да подносиоца није навела да јој је тиме повређено право на суђење у разумном року, нити је у уставној жалби поставила захтев за утврђењем повреде тог права у предметном поступку.

Из свих изнетих разлога, Уставни суд је оценио да нису прихватљиве тврдње подносиоце о повреди права 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 у овом делу одбио као неосновану и одлучио као у првом делу изреке.

6. По оцени Уставног суда, наводи подносиоце о повреди начела и права из чл. 3, 21, 22, 23, 25, 33, 36. и 59. Устава, не могу се прихватити као уставноправни разлози за тврдњу о учињеној повреди означених начела и права, имајући у виду да подносиоца повреду тих начела и права, у суштини, образлаже истим наводима којима образлажу и повреду права на правично суђење.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. Уставни суд је, на основу свега изнетог и одредаба члана 426 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-1803/2015 од 9. марта 2017. године

Исти правни став Уставни суд је заузео и у другим одлукама донетим у току 2017. године: Уж-7141/2014 од 16. марта 2017. године, Уж-7659/2014 од 16. марта 2017. године и др. (све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Није повређено право на једнаку заштиту права, зајемчено чланом 36.  
став 1. Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба Љ. Р. изјављена против пресуда Вишег суда у Ваљеву П. 8/13 од 25. новембра 2013. године, Апелационог суда у Београду Гж. 75/14 од 29. јануара 2014. године и Врховног касационог суда Рев. 571/14 од 23. октобра 2014. године због повреде права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

**Образложење**

1. Љ. Р. из села О. код Осечине поднео је Уставном суду, 17. августа 2015. године, преко пуномоћника Р. С, адвоката из Ваљева, уставну жалбу против аката наведених у изреци, због повреде права на једнаку заштиту права и права на имовину, зајемчених одредбама члана 36. став 1. и члана 58. став 2. Устава Републике Србије.

Образлажући тврдње о повреди означених права, подносилац наводи да је у предметном парничном поступку, претходно донетом другостепеном пресудом, правноснажно одбијен његов тужбени захтев за исплату новчане накнаде због немогућности натуралне реституције након извршене деекспропријације у односу на крајњег корисника, а да је затим, другостепеном пресудом која се оспорава уставном жалбом, захтев одбијен и према јединици локалне самоуправе са образложењем да обвезник плаћања новчане накнаде може да буде само крајњи корисник експропријације. Додаје да се повреда права из члана 36. став 1. Устава, осим у постојању различитих судских одлука, огледа и у чињеници да су, за разлику од њега, свим власницима деекспроприсаних непокретности те непокретности враћене у државину и да су они у јавним евиденцијама о непокретностима уписани као титулари права својине на њима, а да се повреда права на имовину огледа у томе што њему након извршене деекспропријације непокретности нису враћене нити му је исплаћена новчана накнада. Предлаже да Уставни суд поништи оспорене пресуде.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Пресудом Основног суда у Ваљево – Судска јединица у Осечини П. 2964/10 од 28. децембра 2011. године, поред осталог, одбијен је тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да се обавезу тужени општина Осечина и привредно друштво „К.“ а.д. из Осечине да му на име накнаде за одузете парцеле исплате 13.701.247,06 динара. Према утврђеном чињеничном стању, решењем Секретаријата за општу управу и друштвене делатности СО Осечина од 2. јула 1982. године предметне парцеле, по структури њива и ливада, експроприсане су од тужиоца и његових правних претходника и пренете су у друштвену својину у корист тужене општине а за потребе крајњег корисника, тада РО „К.“. По поравнању закљученом пред надлежним судом 7. маја 1985. године крајњи корисник је тужиоцу и његовим правним претходницима исплатио правичну новчану накнаду за експроприсане непокретности. Комисија за враћање одузетог земљишта СО Осечина је 17. априла 1996. године, позивајући се на члан 1. Закона о начину и условима признавања права и враћања одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, донела решење којим је наложено туженом привредном друштву „К.“ из Осечине да спорне парцеле преда у својину и државину трећим лицима – Д. и М. А, правним следбеницима лица од којих су те парцеле раније одузете, а који су се на основу овог акта у јавним евиденцијама укњижили као њихови власници. Решавајући по захтеву тужиоца, надлежни орган тужене општине је решењем од 5. децембра 2005. године поништио решење о експропријацији због тога што крајњи корисник у законом прописаном року земљиште није привео намени. Након извршене деекспропријације тужилац крајњем кориснику, туженом привредном друштву, није вратио новчани износ који му је исплаћен као накнада за експроприсано земљиште по основу закљученог судског поравнања и поводом тог износа тужени му је упутио изјаву о пребијању потраживања. Решењем ванпарничног суда од 7. децембра 2009. године одбијен је тужбени захтев за утврђивање накнаде за одузето земљиште са образложењем да се ради о имовинско-правном спору о коме одлучује надлежни парнични суд. Оцена о неоснованости тужбеног захтева у односу на тужено привредно друштво заснована је на становишту суда да нема места поновном одлучивању о накнади за одузето земљиште у ситуацији када је тужено привредно друштво, као крајњи корисник експропријације, испунило своју обавезу из закљученог поравнања чија пуноважност није спорена, док је захтев у односу на тужену општину одбијен због недостатка пасивне легитимације јер општина није била крајњи корисник експропријације, нити је због незаконитог рада њеног органа дошло до поништаја решења о експропријацији.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1970/12 од 24. априла 2013. године ова првостепена пресуда је укинута у делу одлуке о захтеву за исплату накнаде за одузете парцеле у односу на тужену општину Осечина. По налажењу другостепеног суда, ради доношења правилне одлуке било је потребно утврдити да ли је у раду органа тужене општине приликом

одлучивања о захтеву Д. и М. А. за враћање земљишта било неправилног или незаконитог рада као основа одговорности тужене за штету у смислу члана 172. Закона о облигационим односима тј. утврдити да ли је тај поступак у узрочно-последичној вези са штетом коју тужилац потражује у виду садашње тржишне вредности земљишта. Такође, по схватању другостепеног суда, у ситуацији када тужилац није вратио накнаду која му је исплаћена по закљученом поравнању на име експропријације, потребно је утврдити да ли он уопште трпи штету која би представљала евентуалну разлику између исплаћене накнаде и садашње цене земљишта, уколико је дошло до промене културе, и то све само у случају да постоји узрочно-последична веза између незаконитог/неправилног рада органа тужене и постојања штете.

У поновном поступку, оспореном пресудом Вишег суда у Ваљевоу П. 8/13 од 25. новембра 2013. године поново је одбијен тужиочев захтев којим је тражио да му тужена општина Осечина исплати исти новчани износ на име накнаде за одузете непокретности. У образложењу пресуде је констатовано да је тужилац појаснио да тужбом тражи накнаду штете коју су му проузроковали органи тужене тиме што су, док је трајао поступак поништаја решења о експропријацији, располагали спорним земљиштем у корист трећих лица, те да с обзиром на то да натурална реституција није могућа, штету тражи у висини разлике између садашње и вредности земљишта у време закључења споразума о накнади. Такође је констатовано да је увидом у списе предмета Комисије за враћање одузетог земљишта СО Осечина број 463-653 утврђено да су решењем Среске комисије од 11. августа 1953. године спорне парцеле одузете од правних претходника Д. и М. А, да су унете у Фонд друштвене имовине и предате 33 „О.“ која их је разменила са физичким лицима, као и то да је управни спор који је вођен против решења Комисије за враћање земљишта од 17. априла 1996. године, којим је оно враћено Д. и М. А, окончан одбијајућом пресудом Врховног суда Србије У. 5560/96 од 2. јула 1997. године. По налажењу суда, уколико се указује на незаконито поступање органа који је донео одлуку о враћању земљишта правним следбеницима лица од којих је оно одузето 1953. године, тужена општина није пасивно легитимисана. Ово из разлога што, сагласно члану 2. Закона о начину и условима признавања права и враћања одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, Комисија за враћање земљишта која води поступак, није орган тужене општине, већ Републике Србије будући да је образује министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на предлог скупштине општине. Полазећи од тога да је тужилац основаност тужбеног захтева заснивао и на тврдњама да је поступак деекспропријације дуго трајао и да је вредност спорних парцела већа од правичне накнаде која му је својевремено исплаћена, суд је оценио да ни ови наводи не могу довести до усвајања тужбеног захтева јер према решењу о деекспропријацији, питање међусобних потраживања треба да буде решено између тужиоца и крајњег корисника, који статус тужена општина нема, док с друге стране,

дужина трајања поступка деекспропријације не може представљати основ за накнаду, посебно у ситуацији када је следбеницима ранијих власника земљиште враћено одмах по подношењу захтева. На крају, суд је закључио да не постоји основ одговорности тужене општине у смислу члана 172. Закона о облигационим односима.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 75/14 од 29. јануара 2014. године потврђена је ожалбена првостепена одлука, уз оцену да су у свему правилни закључци нижестепеног суда о томе да не постоји основ за одговорност тужене у смислу члана 172. Закона о облигационим односима пошто у поступању органа тужене нема противправности, будући да је тужена само спровела административни поступак деекспропријације. Додатно је истакнуто да тужилац, у ситуацији када није вратио накнаду која му је исплаћена за експроприсане непокретности, не трпи штету због њиховог невраћања, као и то да је евентуална штета због немогућности натуралне реституције могла да буде тражена само од крајњег корисника, под условом да постоји разлика у вредности земљишта.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Рев. 571/14 од 23. октобра 2014. године одбијена тужиочева ревизија. Ревизијски суд је образложењу своје одлуке констатовао да је тужилац изричит у томе да износ од 13.701.247,06 динара потражује на име накнаде за одузете – експроприсане парцеле које му после деекспропријације нису враћене јер натурална реституција није могућа, а не на име накнаде штете у смислу члана 172. Закона о облигационим односима, те да је и становиште ревизијског суда да захтев није основан јер је тужиоцу накнада за експроприсане непокретности исплаћена на основу закљученог поравнања 1985. године, коју након деекспропријације није вратио. Даље је наведено да евентуалну разлику између тржишне вредности непокретности у време експропријације и деекспропријације, који износ би представљао штету коју трпи због немогућности натуралне реституције, тужилац могао да тражи од крајњег корисника, те да по таквом захтеву тужена општина није пасивно легитимисана. По налажењу ревизијског суда, тужена општина није пасивно легитимисана ни у случају да тужилац накнаду потражује због немогућности натуралне реституције јер је решење о враћању земљишта следбеницима ранијих власника донето на основу Закона о начину и условима признавања права и враћања одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа који прописује да Комисију образује надлежни министар а да општински орган управе обавља само стручне и административне послове за потребе Комисије.

4. Одредбама Устава, на чију повреду указује подносилац у уставној жалби, утврђено је: да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. 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).

5. Крећући се у границама навода уставне жалбе, а имајући у виду да подносилац повреду права на једнаку заштиту права образлаже тврдњом да је другостепени суд у оспореној пресуди одступио од претходно изнетог правног становишта по питању пасивне легитимације тужених и тако донео две супротне одлуке у истом поступку, Уставни суд, пре свега, указује да је према ставу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), један од основних аспеката владавине права принцип правне сигурности. Постојање различитих одлука суда последње инстанце у истим случајевима може довести до повреде принципа правне сигурности у одсуству механизма који би осигурао једнообразност у одлучивању (видети пресуду *Beian йрошив Румуније* од 6. децембра 2007. године, ст. 36-39). Поред тога, ЕСЉП је истакао да државе потписнице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) имају обавезу да организују свој правни систем тако да избегну доношење различитих одлука (видети пресуду *Vrioni и групи йрошив Албаније*, од 24. марта 2009. године, став 58). ЕСЉП је у пресуди *Kostadin Mihaylov йрошив Бујарске*, од 27. марта 2008. године утврдио повреду члана 6. став 1. Конвенције због постојања две различите одлуке исте судске инстанце по питању пасивне легитимације туженог, закључивши да је услед тога истом тужиоцу било онемогућено да о основаности његовог захтева буде донета мериторна одлука (видети ст. 40. и 41. поменуте пресуде, број представке 17868/07).

С обзиром на наводе уставне жалбе и поменуте ставове ЕСЉП, Уставни суд је испитивао да ли су ставови изнети у оспореној другостепеној и ревизијској пресуди, као одлуци суда последње инстанце, супротни закључцима и ставовима који су у истом поступку, на подлози истог чињеничног стања, раније заузети од стране другостепеног суда.

С тим у вези, Уставни суд констатује да је Апелациони суд у Београду пресудом од 24. априла 2013. године (прва пресуда) потврдио нижестепену одлуку у делу којим је тужбени захтев одбијен према туженом привредном друштву, оценивши правилним закључак тог суда да, у конкретном случају, нема места расправљању о висини накнаде за експроприсане непокретности у ситуацији када није оспорена пуноважност судског поравнања на основу ког је тужено предузеће као крајњи корисник исплатило ту накнаду. У истој пресуди, другостепени суд је изричито истакао да, уколико се тужбени захтев односи на накнаду штете због немогућности враћања земљишта после извршене деекспропријације, за штету није одговорно тужено предузеће јер је спорно земљиште из његове државине одузето на основу решења које је донела тужена општина у поступку враћања земљишта трећим лицима од којих је оно одузето још 1953. године, због чега евентуална штета није у узрочно-последичној вези са радњама туженог предузећа. Из тог разлога је другостепени суд укинуо нижестепену одлуку у односу на тужену општину уз налог првостепеном суду да у поновном поступку утврди: прво, да ли је у раду органа тужене општине приликом доношења решења о враћању земљишта ранијим власницима (Д. и М. А) било незаконитог и неправилног рада као основа одговорности за штету у смислу члана 172. Закона о

облигационим односима и друго, да ли подносилац због немогућности натуралне реституције, у ситуацији када крајњем кориснику није вратио износ који је примио на име експропријације, уопште трпи штету која би постојала искључиво у случају разлике између висине исплаћене накнаде и вредности земљишта у моменту деекспропријације.

Након спроведеног поновног поступка, Апелациони суд у Београду је у оспореној одлуци Гж. 75/14 од 29. јануара 2014. године оценио правилним све разлоге које је првостепени суд дао за своју одлуку о неоснованости тужбеног захтева према туженој општини, и то:

– да уколико се указује на незаконито/неправилно поступање због доношења одлуке о враћању земљишта трећим лицима, тужена општина није пасивно легитимисана јер је ту одлуку донела Комисија за враћање земљишта која није орган тужене јер је, сагласно меродавном закону, образује ресорни министар;

– да дужина трајања поступка експропријације и деекспропријације, коју околност је тужилац доводио у везу са траженом накнадом, није разлог немогућности натуралне реституције и не може представљати основ за накнаду, посебно што је ранијим власницима спорно земљиште враћено непосредно након што је тужилац поднео захтев за деекспропријацију;

– да наводи везани са садашњу вредност парцела и висину исплаћене накнаде по закљученом поравнању нису од значаја у односу на тужену општину, будући да је евентуална разлика између ових вредности могла да буде тражена само од крајњег корисника с обзиром на то да је у решењу о деекспропријацији наведено да ће питање евентуалних потраживања бити решено између тужиоца и крајњег корисника, који статус нема тужена општина.

Врховни суд је у оспореној ревизијској одлуци такође закључио да, у случају да се накнада потражује због доношења решења о враћању земљишта трећим лицима, тужена није пасивно легитимисана јер је ту одлуку донела комисија коју образује надлежни министар и која није орган тужене. По налажењу ревизијског суда, недостатак пасивне легитимације на страни тужене општине постоји и у случају ако се тражи евентуална разлика између исплаћене накнаде у време експропријације и вредности земљишта у тренутку деекспропријације, јер је та разлика, у случају да постоји, могла да се тражи само од крајњег корисника.

Из изнетог следи да је у односу на тужено привредно друштво пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 1970/12 од 24. априла 2013. године захтев за исплату накнаде тржишне вредности спорних непокретности правноснажно одбијен уз оцену да је овај тужени ту обавезу испунио у свему у складу са закљученим судским поравнањем чија пуноважност није доведена у питање и да стога нема места поновном одлучивању о накнади за одузето земљиште, а да је у поновном поступку, након што је подносилац „појаснио“ на којим чињеничним наводима заснива тужбени захтев (Врховни суд наводи да је тужилац изричит у томе да тражи тржишну вредност непокретности због тога што натурална реституција није могућа), у оспореним одлукама, поред осталих, изнет и став да је евентуалну разлику између исплаћене и садашње вредности



непокретности, дакле не накнаде за одузето земљиште о чему је правноснажно одлучено пресудом од 24. априла 2013. године, могао да тражи само од крајњег корисника – туженог привредног друштва, имајући у виду садржину решења о деекспропријацији. Дакле, у оспореним одлукама, другостепени и ревизијски суд нису заузели другачије правно становиште у односу на оно које је било изнето у претходно донетој другостепеној одлуци по питању пасивне легитимације крајњег корисника експропријације имајући у виду чињеничне тврдње подносиоца на којима је заснивао основаност свог захтева, па су стога наводи подносиоца о повреди права на једнаку заштиту права неосновани.

На закључак да подносиоцу оспореним судским пресудама није повређено право на једнаку заштиту права без утицаја је његово позивање на решења надлежних служби за катастар непокретности јер се та решења с обзиром на предмет одлучивања (испуњеност услова за упис стварних права у јавне евиденције о непокретностима) не могу поредити са оспореним актима, што је услов да би се уопште могло приступити испитивању тврдње о повреди права из члана 36. став 1. Устава.

Полазећи од 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, 40/13 – др. закон и 103/15), у овом делу одбио уставну жалбу као неосновану и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Што се пак тиче тврдње о повреди права из члана 58. став 2. Устава и разлога на које се подносилац позива – да му након деекспропријације припада право на новчану накнаду у случају немогућности натуралне реституције, Уставни суд подсећа на праксу ЕСЉП према којој не постоји имовина у смислу члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију када постоји спор о правилном тумачењу и примени меродавног права и када се о питању да ли је подносилац захтева испунио законом прописане услове за стицање имовине одлучује у меродавном поступку, те да је у том случају тврдња о повреди права из члана 1. Протокола 1 *ratione materiae* неспојива са одредбама Конвенције (видети одлуку *Štokalo и други против Хрватске*, од 3. маја 2011. године). Осим тога, Уставни суд констатује да је подносиоцу својевремено исплаћена накнада за експроприсане непокретности коју он није вратио крајњем кориснику након извршене деекспропријације, па се ни у том контексту наводи о праву на новчану надокнаду за одузете непокретности не могу сматрати аргументованим разлозима за тврдњу о повреди означеног права.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у делу којим се истиче повреда права на имовину, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу изреке.

7. С обзиром на све наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и 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.

**Није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1.  
Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

1. Одбија се као неоснована уставна жалба М. Ц. изјављена против пресуде Основног суда у Нишу П. 394/10 од 5. јула 2013. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године.

2. Одбацује се уставна жалба М. Ц. изјављена против решења Врховног касационог суда Рев. 585/14 од 12. јуна 2014. године.

**Образложење**

1. М. Ц. из Ниша поднео је Уставном суду, 3. априла 2014. године, преко пуномоћника П. С, адвоката из Ниша, уставну жалбу против пресуда наведених у тачки 1. изреке због повреде права зајемчених одредбама члана 32. став 1. и чл. 58. и 59. Устава Републике Србије. Подносилац се истовремено позвао и на повреду права гарантованог одредбом члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Поднеском од 30. јуна 2016. године је допуњена та уставна жалба.

Наведени подносилац поднео је 12. фебруара 2015. године, преко пуномоћника Р. С, адвоката из Београда, Уставном суду уставну жалбу и против решења Врховног касационог суда Рев. 585/14 од 12. јуна 2014. године, због повреде права зајемчених одредбама чл. 32, 36, 58. и 59. Устава. Подносилац уставне жалбе се истовремено позвао и на повреду права из чл. 17, 18. и 23. Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама, као и 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.

У првобитно поднетој уставној жалби, подносилац детаљно образлажући парнични поступак који је претходио подношењу уставне жалбе, наводи да му је оспореном првостепеном пресудом повређено право на образложену судску одлуку јер не садржи јасне и разумљиве разлоге о томе зашто првостепени суд није прихватио преиначење тужбе, нити тај суд даје довољне и јасне разлоге зашто је у потпуности прихватио налаза вештака Специјалне затворске болнице на основу којег је утврђено да је пок. Б. Ц. приликом закључења спорног уговора о доживотном издржавању био потпуно пословно способан. Такође, подносилац указује и да другостепени суд није свестрано размотрио и одговорио на наводе из његове жалбе изјављене против првостепене пресуде, а који су се односили на утврђење да је пок. Б. приликом закључења спорног уговора о доживотном издржавању био потпуно пословно способан, при чему се оспорава другостепена пресуда и у делу којим је оцењен као правилан закључак првостепеног суда да се, у конкретном случају, не дозволи преиначење тужбе. У уставној жалби

се тврди да је предметним станом у Краљеву пок. Б. могао да располаже искључиво заједно са његовом сада пок. супругом Љ., будући да је тај стан био њихова заједничка имовина стечена у браку. Имајући у виду наведено, подносилац предлаже да се утврди повреда означених права и да се поништи оспорена другостепена пресуда.

У накнадно достављеној уставној жалби се, најпре истиче да отправак оспореног решења Врховног касационог суда Рев. 585/14 од 12. јуна 2014. године није достављен адвокату Р. С. који је у име подносиоца уставне жалбе изјавио предметну ревизију и који је био овлашћен да га заступа у поступку по том ванредном правном леку, већ његовом адвокату М. П. који је био овлашћен да подносиоца уставне жалбе заступа у поступку по предлогу за понављање поступка. С тим у вези подносилац указује да је М. П, након што је примио оспорено ревизијско решење доставио подносиоцу уставне жалбе који га је проследио адвокату Р. С, те је као датум пријема ревизијског решења означен 24. јануар 2015. године. Наводи о повреди означених права заснивају се, пре свега, на тврдњи да је против решења Апелационог суда у Нишу Р. 364/14 од 21. маја 2015. године била дозвољена жалба Врховном касационом суду, а да то решење није достављено подносиоцу како би против њега уложио жалбу, као и да је оспорено ревизијско решење донело трочлано уместо петочлано веће Врховног касационог суда. Поред тога, подносилац сматра да је против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године била дозвољена ревизија. Полазећи од наведеног, подносилац предлаже да се поништи оспорено ревизијско решење.

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. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе предмета Основног суда у Нишу П. 394/10 (раније спис Општинског суда у Нишу П. 4810/08) и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Тужилац, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 29. јула 2008. године Општинском суду у Нишу тужбу против тужене Љиљане Линденбаум, ради поништаја уговора о доживотном издржавању.

Оспореном пресудом Основног суда у Нишу П. 394/10 од 5. јула 2013. године, ставом првим изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев

тужиоца којим је тражио да се утврди да је ништав уговор о доживотном издржавању закључен 18. јула 2003. године пред Општинским судом у Нишу између сада пок. Б. Ц., у својству примаоца издржавања, и његове кћери Љ. Л, у својству даваоца издржавања, док је ставом другим изреке обавезан тужилац да туженој накнади трошкове парничног поступка. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено: да су сада пок. Б. Ц. и Љ. Ц. били смештени у Геронтолошком центру од 11. јула 2003. године; да се спорним уговором о доживотном издржавању пок. Б. обавезао да туженој као даваоцу издржавања, у наслеђе после своје смрти остави таксативно набројане непокретне и покретне ствари у Нишу и Краљеву, док се тужена обавезала да издржава до краја живота како примаоца издржавања тако и његову супругу, своју мајку Љ. Ц. и брата С. Ц, који је у то време био на лечењу у Београду, као и да родитељима уплаћује смештај у Геронтолошком центру у Нишу, да све троје у болести лечи и негује и да им указује сваку другу помоћ, као и да их након смрти сахрани по народним обичајима; да из налаза и мишљења вештака неуропсихијатра др Ј. М. произлази да је пок. Б. због здравственог стања у тренутку потписивања предметног уговора био делимично пословно способан и није могао да схвати значај правне радње коју предузима и последице које из ње проистичу; да је након примедбе тужене на претходно наведено вештачење спроведено ново вештачење од стране новог вештака неуропсихијатра др С. С. из чијег налаза и мишљења произлази да је пок. Б. у тренутку потписивања предметног уговора био потпуно пословно способан и да је могао да схвати значај правне радње коју предузима и последице које из ње проистичу; да је након неуспелог усаглашавања мишљења наведених вештака спроведено ново вештачење сада од стране комисије вештака Специјалне затворске болнице у Београду; да је на основу налаза и мишљења комисије вештака Специјалне затворске болнице у Београду од 1. новембра 2012. године утврђено да је пок. Б. дана 18. јула 2003. године био способан за расуђивање, односно да је могао да штити своја права и да брине о својим интересима, као и да је пок. Б. у тренутку потписивања уговора био потпуно пословно способан и могао да схвати значај и последице радње коју предузима; да је пуномоћник тужиоца незадовољан налазом и мишљењем наведене Комисије приговорио на исти поводом којег приговора се Комисија изјаснила и остала при свом налазу и мишљењу; да су закључењу предметног уговора поред судије и записничара присуствовали су још адвокат С. Р., сведоци Љ. Ђ, Ј. П, др М. С. – неуропсихијатар и Љ. Д., социјални радник Геронтолошког центра у Нишу; да су Љ. и Б. били смештени у Геронтолошком центру све до своје смрти, и то сада пок. Љ. до 18. маја 2006. године, а пок. Б. до 8. априла 2008. године; да је тужена у потпуности испунила преузете уговорне обавезе, плаћала је како трошкове лечења тако и све друге трошкове у вези са лечењем у Београду и Краљеву за свог сада пок. брата С. као и трошкове смештаја својих родитеља у Геронтолошком центру; да је тужена плаћала посредством своје кћери Љ; да је тужена ангажовала Љ. Ђ., а потом и В. С. да неколико пута недељно посећују њене родитеље у Геронтолошком центру и старају се о томе да им

набаве све што им је потребно (храну, лекове, пелене и друго) за шта је В. плаћала 50 евра месечно; да су, осим наведених лица, сада пок. родитеље тужене обилазили и С. С. – медицинска сестра, а пријатељица тужене, као и унук овде тужилац М, који је с времена на време баби и деди доносио храну, сокове и сличне потрешштине, који је у једном периоду истима куповао и пелене и лекове, али је то чинио од новца који је дуговао туженој и на који начин је свој дуг према истој компензовао; да је тужена, након смрти све троје корисника издржавања из уговора, исте сахранила према месним обичајима, односно финансирала све трошкове у вези сахране и родитеља и брата, почев од куповине гробних места, набавке сандука па до плаћања свих подушја.

Поред тога, Основни суд у Нишу је у оспореној пресуди навео шта је сведок М. С., иначе консултант Геронтолошког центра, који је као лекар неуропсихијатар, а не као вештак, присуствовао потписивању спорног уговора, изјавио приликом сведочења, те да је том приликом, поред осталог, објаснио зашто је пок. Б. био пословно способан за потписивање предметног уговора о доживотном издржавању.

Првостепени суд је констатовао да није нашао ниједан разлог из члана 203. став 1. Закона о наслеђивању због којег би могао да поништи предметни уговор о доживотном издржавању. Наиме, у поступку је утврђено да је тужена у свему савесно и одговорно испуњавала своје уговорне обавезе. Затим је утврђено да је Б. био потпуно пословно способан у време закључења предметног уговора о доживотном издржавању. С тим у вези Основни суд у Нишу није прихватио налаз и мишљење вештака – неуропсихијатра др Ј. М. јер не садржи довољне и јасне разлоге о непостојању послове способности пок. Б. у тренутку закључења спорног уговора о доживотном издржавању, као и из разлога што је у супротности са налазима и мишљењима вештака – неуропсихијатра С. С. и комисије вештака Специјалне затворске болнице у Београду. Међутим, првостепени суд је у потпуности прихватио налазе и мишљења вештака – неуропсихијатра др С. С. и комисије вештака Специјалне затворске болнице у Београду, имајући у виду да су ти налази и мишљења у погледу пословне способности пок. Б. у тренутку закључења спорног уговора међусобно сагласни, јасни, разумљиви и у потпуности образложени, при чему су дати од стране за то овлашћених и стручних лица из области неуропсихијатрије и судске психијатрије.

Првостепени суд је закључио да је тужилац кроз преиначени тужбени захтев, постављен као евентуални, тражио утврђење да једна половина стана у Краљеву представља заоставштину пок. Љ. по основу стицања у браку чему се тужена противила, а да прихватање преиначене тужбе не би било целисходно дозволити с обзиром на дужину трајања парнице од пет година и да су током поступку утврђиване чињенице везане за пословну способност пок. Б. и испуњавање обавеза од стране тужене, као даваоца издржавања.

Првостепени суд још налази да из конклюдентних радњи пок. Љ. произлази да је њена права воља била да пок. Б. управо са туженом закључи оспорени уговор о доживотном издржавању и да на тај начин обезбеди

издржавање за обоје, као и за заједничког сада пок. сина С. Ово стога што пок. Љ. до своје смрти није покренула поступак за деобу заједничке имовине, нити је то неко други учинио све до смрти пок. Б.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена је ожалбена пресуда Основног суда у Нишу П. 394/10 од 5. јула 2013. године. У образложењу ове пресуде је, поред осталог, наведено да побијана пресуда не садржи битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тач. 1), 2), 5), 7) и 9) ЗПП, на које повреде суд води рачуна по службеној дужности, као ни битне повреде из члана 361. став 2. тачка 12) ЗПП, јер су о битним чињеницама дати јасни и довољни разлози који нису противречни; да је првостепени суд на основу правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања правилно закључио да тужбени захтев тужиоца није основан, јер у конкретном случају, нису испуњени услови за примену члана 103. Закона о облигационим односима и члана 203. Закона о наслеђивању, па је правилном применом материјалног права одлучио као у ставу првом изреке побијане пресуде и дао разлоге које прихвата и другостепени суд. Како се ни осталим жалбеним наводима тужиоца не доводи у сумњу правилност утврђеног чињеничног стања, као ни правилност примене материјалног права, већ се врши анализа изведених доказа и неосновано напада правна оцена истих од стране првостепеног суда, овај суд је жалбу тужиоца одбио као неосновану, а побијану пресуду потврдио.

Решењем Апелационог суда у Нишу Р. 364/14 од 21. маја 2015. године се не предлаже Врховном касационом суду одлучивање о ревизији изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године, у смислу члана 395. Закона о парничном поступку. У списима нема доказа да је то решење достављено тужиоцу, односно његовом пуномоћнику, нити да је тужилац изјавио жалбу против решења Апелационог суда у Нишу Р. 364/14 од 21. маја 2015. године.

Тужилац М. Ц. је овластио Р. С, адвоката из Београда, да га заступа у парници против тужене Љ. Л. у поступку који се водио по ревизији изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године.

Тужилац је 2. априла 2014. године, преко пуномоћника Р. С, адвоката из Београда, изјавио ревизију против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рев. 585/14 од 12. јуна 2014. године одбачена је као недозвољена ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године. У образложењу ревизијског решења је наведено: да је против другостепене пресуде тужилац изјавио ревизију због битних повреда одредаба парничног поступка, због погрешне примене материјалног права и из разлога прописаних чланом 404. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11); да се решењем Апелационог суда у Нишу Р. 364/14 од 21. маја 2015. године не предлаже Врховном касационом суду одлучивање о изјављеној ревизији

као изузетно дозвољеној; да је тужба за поништај уговора о доживотном издржавању поднета суду 29. јула 2008. године са означеном вредношћу спора од 501.000 динара; да је ревизија недозвољена имајући у виду да је оспорена другостепена пресуда донета након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку (29. децембра 2009. године) и да вредност предмета спора побијаног дела очигледно не прелази динарску противвредност 100.000 евра, по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе.

У списима предмета нема доказа да је ревизијско решење достављено пуномоћнику подносиоца у поступку по ревизији – адвокату Р. С, већ да је дана 10. новембра 2014. године достављено пуномоћнику подносиоца уставне жалбе – адвокату Р. П.

Из списка предмета произлази да је тужилац М. Ц. овластио Р. П, адвоката из Старе Пазове, да га заступа у поступку који је био вођен по ванредном правном леку – предлогу за понављање поступка у предмету П. 394/10.

4. Уставни суд налази да су за одлучивање о основаности уставне жалбе од значаја следеће одредбе Устава и закона.

Одредбама Устава које подносилац у уставној жалби означава као повређене, утврђено је: да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовима правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2); да 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).

Уставни суд указује да је Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама престала да важи 2006. године, ступањем на снагу Устава Републике Србије, који гарантује сва права и слободе утврђене Повељом, те се стога уставном жалбом може указивати само на повреду Уставом зајемчених права и слобода.

Такође, Уставни суд указује да заштиту права гарантованих одредбама члана 6. став 1. и члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију пружа и Устав Републике Србије, те се оцена постојања повреде или ускраћивања ових права врши у односу на релевантне одредбе Устава.

Законом о наслеђивању („Службени гласник РС“, бр. 46/95 и 101/03) је прописано: да се уговором о доживотном издржавању обавезује прималац издржавања да се после његове смрти на даваоца издржавања пренесе својина тачно одређених ствари или каква друга права, а давалац издржавања се обавезује да га, као накнаду за то, издржава и да се брине о њему до краја његовог живота и да га после смрти сахрани, те да прималац издржавања уговором може обухватити само ствари или права постојећа у тренутку закључења уговора (члан 194. ст. 1. и 2); да на захтев законских наследника примаоца издржавања, суд може поништити уговор о доживотном

издржавању ако због болести или старости примаоца издржавања уговор није представљао никакву неизвесност за даваоца издржавања (члан 203. став 1).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 125/04), који је важио у време подношења тужбе, било је прописано: да Врховни касациони суд одлучује у већу састављеном од троје судија (члан 37. став 2); да тужилац може до закључења главне расправе преиначити тужбу, с тим да је после достављања тужбе туженом, за преиначење тужбе потребан пристанак туженог, а суд може дозволити преиначење и кад се тужени томе противи ако сматра да би то било целисходно за коначно решење односа међу странкама и ако оцени да поступак по преиначеној тужби неће знатно продужити трајање парнице, при томе сматраће се да постоји пристанак туженог на преиначење тужбе ако се он упусти у расправљање о главној ствари по преиначеној тужби, а није се пре тога противио преиначењу (члан 193. ст. 1. и 2); да ће у образложењу пресуде суд изложити захтеве странака и њихове наводе о чињеницама на којима се ти захтеви заснивају, доказе, као и прописе на којима је суд засновао пресуду, ако законом није друкчије одређено (члан 342. став 4); да у образложењу пресуде, односно решења другостепени суд треба да оцени жалбене наводе од значаја и да наведе разлоге које је узео у обзир по службеној дужности (члан 382. став 1); да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на потраживање у новцу, на предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијеног дела правноснажне пресуде не прелази 500.000 динара (члан 394. став 2); да је ревизија је изузетно дозвољена и против другостепене пресуде, која се не би могла побијати ревизијом по одредбама члана 394. овог закона, кад је по оцени апелационог суда о допуштености ове ревизије, потребно да се размотре правна питања од општег интереса, уједначи судска пракса или кад је потребно ново тумачење права (члан 395).

Чланом 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09), који је ступио на снагу 29. децембра 2009. године, измењен је члан 394. Закона о парничном поступку, тако што је, између осталог, прописано да ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на утврђење права својине на непокретностима, потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност спора побијеног дела не прелази динарску противвредност 100.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе. Према одредби члана 55. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, поступци започети пре ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона.

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11) је прописано: да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона спровести по одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), а ако је у поступцима из става 1. овог члана после ступања на снагу овог закона пресуда, односно решење којим се окончава



поступак укинута и враћено на поновно суђење, поновни поступак спровешће се по одредбама овог закона (члан 506).

Чланом 23. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14), који је ступио на снагу 31. маја 2014. године, је прописано да поступак који је започет по Закону о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – УС и 74/13 – УС), а није окончан пре ступања на снагу овог закона спровешће се по одредбама овог закона.

5. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење у односу на оспорене пресуде Основног суда у Нишу П. 394/10 од 5. јула 2013. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године, Уставни суд подсећа да је обавеза инстанционих судова да делотворно испитају доказне предлоге странака и да оцене њихов значај приликом доношења одлуке (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Kraska и ројив Швајцарске*, од 19. априла 1993. године, § 30). Због тога је један од битних елемената права на правично суђење и право на образложену судску одлуку (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Ruiz Torija и ројив Шпаније*, од 9. децембра 1994. године, § 29). Приликом давања одговора на питање да ли образложење судске одлуке задовољава стандарде права на правично суђење, требало би водити рачуна о околностима конкретног случаја и природи одређене одлуке. Иако обавеза образложења судске одлуке не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Van de Hurk и ројив Холандије*, од 19. априла 1994. године, § 61), Уставни суд указује да повреда права на правично суђење постоји ако у образложењу нису са довољном прецизношћу наведени разлози на којима се одлука заснива (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Hadjianastassiou и ројив Грчке*, од 16. децембар 1992. године, § 33).

Имајући у виду да првостепени суд утврђује чињенично стање које је од значаја за доношење одлуке и да оцењује доказе о постојању битних чињеница, Уставни суд налази да је у конкретном случају Основни суд у Нишу имао обавезу да у образложењу оспорене пресуде П. 394/10 од 5. јула 2013. године изнесе кључне аргументе на којима темељи своју одлуку и да, у случају постојања одређених доказа који потврђују, односно негирају неку одлучну чињеницу, изложи разлоге због којих такве доказе прихвата и на који начин је ту одлучну чињеницу ван сваке сумње утврдио. Полазећи од изложеног, Уставни суд пре свега примећује да је у предметној парници првостепени суд за свој став да је пок. Б. Ц. приликом закључења спорног уговора о доживотном издржавању био потпуно пословно способан дао исцрпно, свеобухватно, детаљно и логично образложење, а нарочито у делу који се односи на разлоге због којих првостепени суд није прихватио налаз и мишљење вештака др Ј. М, односно из ког разлога је дао предност налазу другог вештака – неуропсихијатра др С. С, који је у свему био потврђен накнадним налазом и закључком комисије вештака Специјалне затворске болнице у Београду. Такође, првостепени суд је ценио и исказ сведока М. С.

који се односио на пословну способност пок. Б. за закључење предметног уговора о доживотном издржавању и с тим у вези је образложио разлоге за закључак наведеног сведока да је пок. Б. био пословно способан за потписивање тог уговора, те је утврдио да је тај сведок, као лекар неуропсихијатар и консултант Геронтолошког центра, а не као вештак, присуствовао потписивању спорног уговора. Поред тога, првостепени суд је образложио и свој став везан за одбијање преиначења тужбе, дајући при томе довољне и јасне разлоге за правни став о неоснованости тог захтева, управо имајући у виду дужину трајања предметног парничног поступка и да преиначење тужбе није било условљено околностима које су наступиле после подношења тужбе, будући да су исте све време биле познате подносиоцу уставне жалбе у току целог поступка.

С обзиром на изнето, Уставни суд сматра да је првостепени суд извршио оцену доказа и да је навео јасне, довољне и уставноправно прихватљиве разлоге за закључак да је пок. Б. био потпуно пословно способан за закључење спорног уговора о доживотном издржавању, као и за своје правно становиште да, у конкретном случају, нису испуњени услови за тражено преиначење тужбе.

Како се у поступку по уставној жалби испитује да ли је парнични поступак у целини био правичан, Уставни суд истиче да је приликом оцене да ли образложење одлуке суда правног лека испуњава стандарде права на правично суђење, неопходно сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке нижег суда (Европски суд за људска права, одлука у предмету: *Helle йройив Финске*, од 19. децембра 1997. године, § 60). С тим у вези, Уставни суд пре свега примећује да је другостепени суд у образложењу своје одлуке навео да у спроведеном поступку нису учињене битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тач. 1), 2), 5), 7) и 9) ЗПП, на које суд води рачуна по службеној дужности, као ни битне повреде из члана 361. став 2. тачка 12) ЗПП, јер су о битним чињеницама дати јасни и довољни разлози који нису противречни. При томе је суд правног лека навео на основу којих доказа је утврђено чињенично стање у поступку пред првостепеним судом, прихвативши његове закључке проистекле из дате оцене свих изведених доказа, а нарочито у делу који се односи на оцену пословне способности пок. Б. за закључење спорног уговора о доживотном издржавању. Такође, другостепени суд је потврђујући правно становиште првостепеног суда да у конкретном случају нису испуњени услови за тражено преиначење тужбе дао јасно, прецизно и логично образложење. Стога, по схватању Уставног суда, одлука другостепеног суда садржи исцрпно и потпуно образложење релевантних чињеница и заузетих правних ставова, те се не могу прихватити као уставноправно утемељени наводи подносиоца да другостепена пресуда није образложена, те да њоме није одговорено на кључне жалбене наводе.

Коначно, имајући у виду чињенични основ утврђен у оспореном поступку, Уставни суд налази да су поступајући судови на уставноправно прихватљив начин образложили зашто на пуноважност предметног уговора

о доживотном издржавању нису утицали наводи подносиоца да је пок. Б, као прималац издржавања, наведеним уговором располагао и имовином која није била његова својина, већ својина његове сада пок. супруге Љ, коју је она стекла у току трајања брачне заједнице са њим. У том смислу су судови нарочито истакли чињеницу да је пок. Љ. била један од корисника издржавања, а да тужилац није пружио доказе да је она до своје смрти покренула поступак за деобу заједничке имовине стечене у браку са пок. Б, нити да је тражила раскид или поништај спорног уговора за који је знала да је закључен.

На основу свега изложеног и одредбе члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама подносиоцу није повређено право на правично суђење, те је у том делу уставну жалбу одбио као неосновану, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Што се тиче права на имовину и права наслеђивања из чл. 58. и 59. Устава, Уставни суд је оценио да подносилац своје тврдње о повреди ових права ближе не образлаже, већ их изводи из навода о повреди права на правично суђење. С обзиром на то да је Уставни суд утврдио да подносиоцу није повређено право на правично суђење, то нема основа ни за тврдњу о повреди права из чл. 58. и 59. Устава.

6. Испитујући постојање претпоставки за поступање по уставној жалби којом се оспорава решење Врховног касационог суда Рев. 585/14 од 12. јуна 2014. године, Уставни суд је најпре констатовао да у списима предмета Основног суда у Нишу П. 394/10 нема доказа да је оспорено ревизијско решење достављено адвокату Р. С. који је био овлашћен да у име подносиоца уставне жалбе изјави ревизију против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године и да подносиоца заступа у поступку по том ванредном правном леку. Међутим, из повратнице произлази да је ревизијско решење 10. новембра 2014. године било достављено адвокату Р. П. који није био овлашћен да у име подносиоца уставне жалбе прима поднеске и акте везане за изјављену ревизију поводом које је и донето наведено решење, већ је био овлашћен да подносиоца заступа искључиво у поступку који се водио по предлогу за понављање поступка. С тим у вези, Уставни суд налази да се може сматрати да је благовремено поднета уставна жалба којом се оспорава ревизијско решење, без обзира на то што је она поднета по истеку рока од 30 дана од дана достављања тог решења адвокату Р. П, јер нема доказа да је достављена пуномоћнику преко којег је подносилац изјавио ревизију и који је био овлашћен да подносиоца заступа у поступку по том ванредном правном леку, нити има доказа да је подносилац за ревизијско решење сазнао пре истека рока, у смислу члана 84. став 1. Закона о Уставном суду.

У погледу навода подносиоца који се односе на оспорено решење Врховног касационог суда Рев. 585/14 од 12. јуна 2014. године, Уставни суд је оценио да је ревизијски суд у оспореном решењу дао јасне и довољно образложене разлоге када је, у смислу одредбе члана 394. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), одбацио

као недозвољену ревизију изјављену против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године. Ово из разлога што се, супротно схватању подносиоца уставне жалбе, у конкретном случају, право на изјављивање ревизије не стиче подношењем тужбе, већ доношењем правноснажне пресуде. Приликом одлучивања Уставни суд је посебно имао у виду Одлуку Уставног суда IУз-2/2010 од 14. марта 2013. године којом је одбијен захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. и члана 55. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 111/09), који је ступио на снагу 29. децембра 2009. године. (видети решења Уставног суда Уж-5200/2012 од 3. децембра 2014. године, Уж-211/2013 од 25. јуна 2015. године Уж-924/2013 од 25. јуна 2015. године).

Поред тога, Уставни суд указује да су уставноправно неприхватљиви наводи подносиоца да је, у конкретном случају, решење требало да донесе Врховни касациони суд у саставу од петоро судија, будући да је одредбом члана 37. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09), који се примењивао у конкретном случају, било предвиђено да Врховни касациони суд одлучује у већу састављеном од троје судија (члан 37. став 2).

Уставни суд, такође, указује да је у Решењу Уж-2233/2011 од 29. фебруара 2012. године заузето правно становиште да странка у парничном поступку има процесну могућност да изјави жалбу Врховном касационом суду против решења Апелационог суда у Београду којим није дозвољено одлучивање о ревизији изјављена у смислу члана 395. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09). У конкретном случају, решењем Апелационог суда у Нишу Р. 364/14 од 21. маја 2015. године се не предлаже Врховном касационом суду одлучивање о ревизији изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2473/13 од 19. фебруара 2014. године, у смислу члана 395. Закона о парничном поступку, при чему наведено решење Апелационог суда у Нишу не садржи поуку о правном леку, нити има доказа да је оно достављено подносиоцу уставне жалбе. Међутим, сврха жалбе у наведеној процесној ситуацији јесте да коначну оцену о изузетној дозвољености ревизије да Врховни касациони суд чија је законом утврђена улога управо да размотри правна питања од општег интереса, уједначи судску праксу или кад је потребно да ново тумачење права, док изјашњење апелационог суда о изузетној дозвољености ревизије представља у суштини само предлог. У конкретном случају, након изјашњења Апелационог суда у Нишу о изузетној дозвољености ревизије одлучивао је Врховни касациони суд који је у оспореном решењу у чињеничном делу образложења констатовао правно становиште Апелационог суда у Нишу поводом овог ванредног правног средства и није нашао за сходно да заузме другачије правно становиште поводом наведеног питања.

Уставни суд је имао у виду да је решење о одбацивању ревизије процесна одлука којом се не одлучује о имовинским правима, него којом се утврђује да нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање по ревизији, па је

због тога оценио да се оспорено решење не може довести у везу са повредом права на имовину. Решењем о одбацивању ревизије може се посредно, поред права на правично суђење, повредити и нечије имовинско право, али само ако је ревизија одбачена противно процесним гаранцијама из члана 32. Устава. Међутим, како у конкретном случају нису прихватљиви наводи подносиоца да му је повређено право на правично суђење, оспорено решење се не може довести у везу са повредом права на имовину из члана 58. Устава.

Такође, полазећи од тога да у конкретном случају нису прихватљиви наводи подносиоца да му је повређено право на правично суђење, оспорено решење се не може довести у везу ни са повредом права на наслеђивање из члана 59. Устава.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу изјављену против оспореног ревизијског решења, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, те је решио као у тачки 2. изреке.

7. У вези тврдње подносиоца да му је повређено право на суђење у разумном року, Уставни суд је констатовао да се у уставној жалби, осим успутног позивања подносиоца на повреду означеног уставног права, захтев који је у њој постављен односи само на поништај оспорених пресуда и ревизијског решења, а не и на утврђење повреде права на суђење у разумном року. Имајући у виду изложено, а крећући се у границама навода и захтева уставне жалбе, Уставни суд се није посебно упуштао у разматрање ових навода.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 426 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-3066/2014 од 23. марта 2017. године

## **Повреда права на правно средство, зајемченог чланом 36. став 2. Устава (извршни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Ж. Б. и утврђује да је решењем Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 6. јануара 2015. године и решењем Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 16. децембра 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се решење Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 6. јануара 2015. године и одређује да исти суд одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе поднетом против решења Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 16. децембра 2014. године.

### Образложење

1. Ж. Б. из Кикинде изјавио је Уставном суду, 21. јануара 2015. године, преко пуномоћника П. Л, адвоката из Кикинде, уставну жалбу против решења Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 16. децембра 2014. године и решења Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 6. јануара 2015. године, због повреде права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. и права на једнаку заштиту права и права на правно средство зајемчених чланом 36. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи да је првостепени суд у оспореним одлукама дао погрешну поуку о правном леку, с обзиром на то да је подносилац према одредбама Устава могао изјавити правни лек против оспореног решења донетог 16. децембра 2014. године.

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 претходном поступку, увидом у оспорена решења и документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Пред Основним судом у Кикинди, водио се извршни поступак у предмету извршног повериоца Ж. Б. из Кикинде, овде подносиоца уставне жалбе, против извршног дужника Ж. Г. који је окончан оспореним решењима.

Наиме, Основни суд у Кикинди је оспореним решењем И. 491/11 од 16. децембра 2014. године обуставио извршни поступак, а решење о дозволи извршења од 25. јула 2011. године ставио ван снаге и укинуо у поступку све спроведене извршене радње. У образложењу оспореног решења је, између осталог, наведено: да је извршни поверилац поднео суду предлог за дозволу извршења против извршног дужника ради наплате новчаног потраживања извршног повериоца на основу извршне исправе, које је суд дозволио решењем од 25. јула 2011. године; да како поверилац није поступио по решењу суда од 24. октобра 2014. године, суд је примењујући одредбу члана 75. Закона

о извршењу и обезбеђењу решио као у изреци; да је у поуци о правном леку суд навео да против оваквог решења нема права приговора.

Оспореним решењем истог суда И. 491/11 од 6. јануара 2015. године, којег је донео исти судија појединац, као и решење којим се обуставља извршни поступак, одбачен је као недозвољен приговор изјављен против решења И. 491/11 од 16. децембра 2014. године. У образложењу овог решења, између осталог, наведено је: да је извршни поверилац поднео предлог за дозволу извршења против извршног дужника ради наплате дуга од 450 евра, у динарској противвредности, са припадајућом каматом и трошковима поступка; да је суд дозволио предложено извршење решењем од 25. јула 2011. године; да је у поступку извршен попис ствари код извршног дужника, две неуспеле јавне продаје и утврђено да извршни дужник осим пописаних ствари нема других ствари које би могле бити предмет извршења; да су пописане ствари досуђене извршном повериоцу решењем од 26. новембра 2012. године; да је суд позвао пуномоћника извршног повериоца, закључком од 24. октобра 2014. године, да определи извршни поступак, с обзиром на то да осим пописане и досуђене имовине, друге имовине код извршног дужника за попис није било; да пуномоћник извршног повериоца није поступио по закључку суда, због чега је суд донео решење о обустави извршног поступка од 16. децембра 2014. године; да је у наведеном решењу назначено да приговор против решења није дозвољен, а да је пуномоћник извршног повериоца и поред тога приговор изјавио.

4. Одредбама Устава, на које се подносилац у уставној жалби позвао, свакоме 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 (члан 32. став 1), као и право на једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима, и право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36).

Одредбама члана 39. 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 на конкретан случај, било је прописано да је правни лек у поступку извршења и обезбеђења одређеног у извршном поступку приговор (став 1), а против решења суда може се изјавити приговор, само када је овим законом прописано да је приговор дозвољен (став 2).

Одредбама члана 40. наведеног закона предвиђено је да: на решење о извршењу на основу извршне исправе приговор могу да поднесу извршни дужник и извршни поверилац (став 1); да решење из става 1. овог члана извршни поверилац може побијати само у делу који се односи на трошкове извршења (став 2); да извршни поверилац може поднети приговор против решења из става 1. овог члана, којим је одбијен или одбачен предлог за извршење (став 3); да приговор не одлаже извршење решења, осим ако је законом другачије прописано (став 4).

Одредбом члана 76. став 1. наведеног закона прописано је да суд обуставља извршење ако је извршна исправа правноснажна, 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).

5. Подносилац уставне жалбе је у поступку извршења, који је претходио уставносудском, имао својство извршног повериоца. Он је оспорио решење Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 16. децембра 2014. године којим је обустављен поступак извршења, које је садржало поуку о правном леку да против тог решења није дозвољен приговор, а који је он и поред тога изјавио, али је његов приговор против тог решења одбачен као недозвољен решењем истог суда И. 491/11 од 6. јануара 2015. године, које је донео исти судија појединац, а који акт је такође оспорен уставном жалбом.

Уставни суд је утврдио да је Решењем Уж-8166/2012 од 23. јануара 2014. године одбацио уставну жалбу С.Р.В. р.сo ltd изјављену против решења којим је обустављено спровођење извршења јер подносилац уставне жалбе није искористио правно средство за заштиту својих права – приговор у извршном поступку, али је истовремено констатовао да подносилац није поучен о могућности изјављивања овог правног лека, да због тога не сме да трпи штетне последице и да сагласно члану 39. ЗИО, у року од пет дана од дана пријема овог решења, може изјавити приговор против оспореног решења о обустави поступка.

Подносилац уставне жалбе Ж. Б. је за разлику од подносиоца уставне жалбе у предмету Уж-8166/2012, поднео приговор против оспореног решења судије Основног суда у Кикинди о обустави извршног поступка и поред тога што је поука о правном леку садржала да против тог решења нема права приговора. Исти судија појединац истог суда оспореним решењем је одбацио његов приговор као недозвољен, наводећи да по закону нема право на правни лек против тог решења. Дакле, подносилац је искористио право на приговор, али је његов приговор одбачен као недозвољен од стране истог судије појединца који је донео решење о обустави поступка.

Разматрајући наводе уставне жалбе да је одбацивањем приговора против решења о обустави извршног поступка подносиоцу повређено право зајемчено чланом 36. став 2. Устава, Уставни суд констатује да у поступку извршења суд доноси одлуке у форми решења или закључка, с тим што се закључком спроводе поједине радње и управља поступком (члан 36. ст. 1. и 3. ЗИО). У ЗИО није дефинисана форма акта којим се поступак обуставља. Имајући у виду да је обустава један од начина окончања извршног поступка, што значи да се на овај начин коначно одлучује и о праву извршног повериоца да намири своје признато потраживање, у ситуацији када намирење из неког од законом предвиђених разлога није могуће, то одлука о обустављању извршног поступка не представља спровођење неке извршне радње или акт управљања поступком. Ово има за последицу да се одлука о обустављању извршног поступка не доноси у форми закључка, већ у форми решења, па је у тој форми и донет акт који се оспорава уставном жалбом. У вези са тим,



оспореном одлуком о обустави извршног поступка која је донета у форми решења је у суштини коначно одлучено о имовинским правима подносиоца уставне жалбе, као извршном повериоцу. Како код окончања поступка обуставом у ЗИО није наведен приговор као дозвољени правни лек, Уставни суд сматра да у тој ситуацији има места сходној примени одредаба Закона о парничном поступку, и то одредбе члана 399. став 1. којом је предвиђено да је против решења првостепеног суда дозвољена жалба ако законом није другачије прописано. Из наведеног произлази да се против решења о обустављању извршног поступка може поднети приговор. Овакав правни став Уставни суд је изнео у Решењу Уж-8166/2012 од 23. јануара 2014. године.

Одредбом члана 36. став 2. Устава утврђено је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Примењујући ову уставну норму на поступак извршења, Уставни суд налази да када се решењем у овој врсти судског поступка одлучује о правима и обавезама странака, као у конкретном случају, оне имају право на правни лек – приговор, у складу са чланом 39. ЗИО, те је и подносиоцу уставне жалбе, као извршном повериоцу, припадало право да против оспореног решења којим је обустављен извршни поступак изјави приговор већу првостепеног суда. Међутим, у конкретном случају судија појединац је поучио извршног повериоца да против решења о обустави поступка није дозвољен правни лек, као и донео решење којим је, и поред тога, изјављени приговор одбацио као недозвољен. (Овакав став, Уставни суд је већ заузео, између осталих, у својој Одлуци Уж-8098/2012 од 2. октобра 2014. године).

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 6. јануара 2015. године и решењем Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 16. децембра 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено чланом 36. став 2. Устава. Стога је Уставни суд у овом делу 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 – Одлука УС и 103/15) и одлучио као у првом делу тачке 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 повреде права могу отклонити једино поништајем решења Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 6. јануара 2015. године и одредио да исти суд одлучи о приговору подносиоца уставне жалбе поднетом против решења Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 16. децембра 2014. године.

6. С обзиром на то да ће решење Основног суда у Кикинди И. 491/11 од 6. јануара 2015. године бити предмет поновног разматрања у поступку по приговору, Уставни суд сматра да је одлучивање о уставној жалби у делу којим се истиче повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, због чега је уставну жалбу у том делу одбацио, решавајући као у другом делу тачке 1. 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-585/2015 од 23. марта 2017. године

Исти правни став Уставни суд је заузео и у другим одлукама донетим у току 2017. године: нпр. одлука Уж-5353/2015 од 13. априла 2017. године и Уж-8070/2015 од 13. априла 2017. године и др. (видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

### **Нису повређена права на правично суђење и на рад, из члана 32. став 1. и члана 60. Устава (извршни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба А. М. изјављена против решења Основног суда у Бечеју ИПВ (И). 129/14 од 12. марта 2015. године.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. А. М. из Бечеја поднео је Уставном суду, 17. јуна 2015. године, преко пуномоћника С. М, адвоката из Бечеја, уставну жалбу против решења Основног суда у Бечеју ИПВ(И). 129/14 од 12. марта 2015. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и права на рад из члана 60. Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је судско веће Основног суда у Бечеју оспореним решењем правноснажно одбило предлог за извршење подносиоца, ради његовог враћања на рад код извршног дужника; да је судско веће извршног суда заузело правно становиште да је извршни дужник, пре подношења предлога за извршење, извршио своју обавезу из извршне исправе тиме што је подносиоца позвао да регулише свој радноправни статус и тиме што је пријавио подносиоца на обавезно социјално осигурање; да враћање на рад по правноснажној судској пресуди подразумева фактичко враћање запосленог на рад код послодавца и обављање конкретних задатака, а не позивање запосленог ради регулисања његовог радноправног статуса и пријава на обавезно социјално осигурање.

Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и поништи оспорено решење судског већа Основног суда у Бечеју.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу одредбе члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Основни суд у Бечеју је пресудом на основу признања ПП. 39/14 од 20. августа 2014. године поништио решење туженог привредног друштва „L“ а.д. којим је тужиоцу А. М, овде подносиоцу уставне жалбе, одбијен захтев за враћање на рад и отказан уговор о раду, те је обавезан тужени да тужиоца врати на рад и распореди на послове и радне задатке инжињера у прехранбеној индустрији или на послове у складу са његовом стручном спремом.

Привредно друштво „L.“ а.д. је решењем број 7231-1/2014 од 12. септембра 2014. године отказало уговор о раду запосленом А. М, овде подносиоцу уставне жалбе, јер је услед организационих промена престала потребе за његовим радом.

Извршни поверилац А. М, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 6. новембра 2014. године предлог за извршење Основном суду у Бечеју против извршног дужника привредног друштва „L.“ а.д., на основу правноснажне пресуде на основу признања Основног суда у Бечеју ПП. 39/14 од 20. августа 2014. године, ради враћања на рад код извршног дужника.

Основни суд у Бечеју је решењем И. 539/14 од 6. новембра 2014. године одредио предложено извршење.

Судско веће Основног суда у Бечеју је оспореним решењем ИПВ (И). 129/14 од 12. марта 2015. године усвојило приговор извршног дужника, укинуло предлог за извршење, одбило као неоснован предлог за извршење и обуставило извршење. У образложењу оспореног решења судског већа је, између осталог, наведено: да из списка предмета произлази да је извршни дужник поступио по извршној исправи – пресуди Основног суда у Бечеју П. 39/14 од 20. августа 2014. године, тако што је позвао извршног повериоца да се јави ради регулисања свог радноправног статуса и тако што је истог пријавио на обавезно социјално осигурање; да је пријава извршена пре подношења предлога за извршење; да је решењем извршног дужника од 12. септембра 2014. године извршном повериоцу отказан уговор о раду, јер је услед организационих промена код послодавца престала потреба за радом извршног повериоца; да у конкретном случају није било места доношењу

решења о извршењу у тренутку када је извршни дужник већ пријавио извршног повериоца фонду обавезног социјалног осигурања и када је омогућио извршном повериоцу да оствари права из радног односа; да имајући у виду да је извршни поверилац поднео предлог за извршење 6. новембра 2014 године, након што је извршни дужник вратио на рад извршног повериоца и поново му отказао уговор о раду, то је предлог за извршење поднет након што је извршни дужник већ поступио по извршној исправи, те су у конкретном случају испуњени услови предвиђени одредбом члана 42 став 1. тачка 1) Закона о извршењу и обезбеђењу.

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 извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 и 109/13 – Одлука УС) (у даљем тексту: ЗИО) прописано је: да се приговор на решење о извршењу на основу извршне исправе може изјавити из разлога који спречавају извршење и то ако је обавеза из решења о извршењу испуњена (члан 42. став 1. тачка 1)); да суд обуставља извршење, између осталог, ако је потраживање престало (члан 76. став 1. тачка 4)).

5. Оцењујући разлоге и наводе изнете у уставној жалби са становишта садржине Уставом зајемченог права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да се подносилац жали на погрешну примену правила извршне процедуре. С тим у вези, Уставни суд указује на свој раније заузет став да није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања и примене права у поступку који је вођен ради одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. Правилну примену меродавног права је, пре свега, надлежан да цени виши суд у законом прописаном поступку контроле законитости одлука нижестепених судова. Међутим, Уставни суд налази да произвољна и арбитрерна примена меродавног права на штету подносиоца уставне жалбе може довести до повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Самим тим у одређеним ситуацијама, у зависности од чињеница и околности конкретног случаја и од уставноправних разлога наведених у уставној жалби, има основа да се у поступку по уставној жалби повреда права из члана 32. став 1. Устава цени и са становишта примене меродавног права, односно у конкретном случају правила извршне процедуре.

Уставни суд указује да је извршном исправом – правноснажном пресудом Основног суда у Бечеју П1. 39/14 од 20. августа 2014. године, обавезан извршни дужник – послодавац да подносиоца уставне жалбе врати на рад и распореди на одговарајуће послове. У складу са начелом формалног легалитета из члана 8. ЗИО, суд у извршном поступку не може да испитује законитост и правилност извршне исправе, и у поступању и одлучивању суд је везан извршном исправом. Наведено начело извршне процедуре се

примењује како у поступку одређивања извршења, тако и у поступку спровођења извршења (ст. 1. и 2. наведеног члана процесног закона). Међутим, у конкретном случају извршни суд је одбио као неоснован предлог за извршење и обуставио поступак извршења, са образложењем да је извршни дужник извршио наведену обавезу из извршне исправе, тиме што је позвао подносиоца да се јави ради регулисања свог радноправног статуса и тиме што је подносиоца пријавио на обавезно социјално осигурање. Полазећи од наведеног, извршни суд је закључио да у конкретном случају постоји законски разлог који спречава извршење из члана 42. став 1. тачка 1) ЗИО – а то је случај када је обавеза из решења о извршењу испуњена. У вези са наведеним, Уставни суд оцењује да извршни дужник – послодавац на описани начин није суштински и стварно испунио своју обавезу из извршне исправе и да би права радноправно интеграција подносиоца подразумевала његово фактичко враћање на рад код послодавца и распоређивање на одговарајуће послове. Уосталом, тако гласи и изрека извршне исправе. Независно од наведеног, Уставни суд оцењује да овакво поступање извршног суда ипак није довело у сумњу правичност извршног поступка у целини.

Наиме, подносиоцу уставне жалбе је, пре подношења предлога за извршење, престао радни однос код извршног дужника по другом другом правном основу, отказан му је уговор о раду због престанка потребе за његовим радом услед организационих промена. То даље значи да и у случају да је одређено извршење, суд у извршном поступку не би имао законских услова да приступи спровођењу извршења из наведеног разлога (престанак радног односа по другом основу). Одредбом члана 8. став 2. ЗИО је прописано да је суд, односно извршитељ дужан да предузме радње спровођења извршења када су за то испуњени услови, што подразумева и непостојање разлога за обуставу поступка извршења из члана 76. став 1. ЗИО. У конкретном случају је због престанка радног односа подносиоцу код извршног дужника, по другом правном основу, престало да постоји неновчано потраживање подносиоца, што представља разлог за обуставу извршења из члана 76. став 1. тачка 4) ЗИО. Уставни суд је већ заузео правно становиште да основни циљ извршног поступка у коме се спроводи извршење на основу извршне исправе којом је извршни дужник – послодавац обавезан да извршног повериоца врати на рад, јесте да се послодавац путем новчаног кажњавања обавезе да такву своју обавезу самостално изврши. Враћање запосленог на рад има карактер обавезе коју само извршни дужник може да испуни, а не и извршни суд путем законом успостављених механизма за принудно извршење. Према томе, улога извршног суда је првенствено да новчано кажњава послодавца све док не пристане да извршног повериоца врати на рад. Суд, дакле, није овлашћен да непосредно или преко трећег лица спроведе извршну исправу и извршном повериоцу обезбеди повратак на радно место, имајући у виду да то искључиво зависи од стања ствари код послодавца, односно од тога да ли је послодавац обезбедио фактичке и правне услове за враћање извршног повериоца на рад (видети Одлуку Уставног суда Уж-5056/2011 од 26. јуна 2011. године). Дакле, да је суд и

одредио извршење, новчаним кажњавањем извршног дужника не би се остварила законска сврха такве мере.

Имајући у виду све напред изложено, Уставни суд је оценио да оспореним решењем Основног суда у Бечеју ИПВ (И). 129/14 од 12. марта 2015. године није повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, због чега је уставну жалбу 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).

6. Како подносилац наводе о повреди права на рад из члана 60. Устава заснива на идентичним разлозима које је истицао у прилог тврдњи о повреди права на правично суђење, а који су већ разматрани, Уставни суд налази да није потребно да их поново цени и са аспекта повреде права из члана 60. Устава.

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-3966/2015 од 23. марта 2017. године

### **Није повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба Д. Љ. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у парничном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету П. 40480/10 (иницијално предмет Општинског суда у Лебану П. 823/02), док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Д. Љ. из села Г., општина Бојник, поднео је Уставном суду, 16. јануара 2015. године, преко пуномоћника Т. Љ., адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Београду Гж. 7044/13 од 6. новембра 2013. године, због повреде права на правично суђење и права на суђење у разумном року у парничном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету П. 40480/10 (иницијално предмет Општинског суда у Лебану П. 823/02), зајемчених одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Подносилац сматра да му је дванаестогодишњим трајањем спора, који је водио ради дуга од 300 ДЕМ, повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава. Ово, пре свега, кривицом суда који је прву првостепену пресуду донео после четири године од подношења тужбе, а другу после скоро 11 година од започињања ове једноставне парнице. Подносилац истиче да му је „недовољно образложеном и произвољном” оспореном одлуком, која је заснована на погрешној оцени изведених доказа пред првостепеним судом и искључиво на „слободном судијском уверењу“, супротно налозима из другостепеног – укидног решења прве првостепене пресуде, повређено право на правично суђење. Такође, сматра да му је био онемогућен приступ суду, што је једна од гаранција права на правично суђење, јер је суд одбио његов доказни предлог за саслушање замолним путем у својству парничне странке. Наиме, и поред тога што је тужилац стар и болестан, што је доказао медицинском документацијом, па тиме спречен за путовање до Београда, где је заснована надлежност суда према пребивалишту тужених, суд га је упорно позивао ради саслушања у својству парничне странке, те коначно, поновно одбио његов тужбени захтев произвољном оценом изведених доказа, поклонивши веру исказима супротне стране и сведоку. Од Уставног суда је тражено да усвоји уставну жалбу, утврди да су му повређена означена права, поништи оспорену пресуду и утврди право подносиоца на накнаду нематеријалне штете у висини од 1.200 евра.

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, 43/15 – др. закон и 103/15) је садржински идентична наведеној одредби члана 170. Устава.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, након извршеног увида у списе предмета П. 40480/10 Првог основног суда у Београду, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе, као тужилац, поднео је 17. септембра 2002. године Општинском суду у Лебану (у даљем тексту: Општински суд) тужбу против тужених Б. С. и М. С. из села Г, општина Бојник, којом је тражио исплату дуга – динарску противвредност 300 ДЕМ у износу од 9.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од 15. септембра 2000. године до коначне наплате. У тужби је наведено да је тужилац позајмио пок. мајци тужених наведени износ према уговору о зајму од 15. септембра 1999. године, који му она у року није вратила, као ни њени наследници, овде тужени,

којима је 20. августа 2002. године послао писмену опомену. Уз тужбу није приложен ниједан доказ. Тужбом је означена вредност предмета спора у износу од 9.000,00 динара, а поводом ње је формиран предмет П. 823/02.

Решењем Општинског суда П. 823/02 од 21. маја 2003. године се тај суд огласио месно ненадлежним и одредио да се по правноснажности решења списи предмета уступе Петом општинском суду у Београду као стварно и месно надлежном у овој правној ствари. Доношењу решења су претходила четири заказана рочишта, од којих три нису одржана, јер је три пута изостала уредна достава позива за тужене. Пуномоћник тужиоца је 30. јануара 2003. године дао нове адресе тужених (пребивалиште у Београду) за разлику од оних означених у тужби, а 12. маја 2003. године тужени су истакли приговор месне ненадлежности Општинског суда у Лебану, уз достављање копија својих личних карата.

Списи предмета су 24. октобра 2003. године достављени Петом општинском суду у Београду, а предмет је добио нови број П. 2822/03, те прво рочиште заказано за 19. децембар 2003. године. Пуномоћник тужиоца је 19. фебруара 2004. године обавестио суд да је тужиоцу отказао пуномоћје, а тужилац је уз поднесак од 17. марта 2004. године први пут доставио наведени доказ из тужбе о постојању дуга – фотокопију уговора о зајму закљученог 15. септембра 1999. године између тужиоца, као зајмодавца и Ж. С. – пок. мајке тужених, као зајмопримца.

До упућивања замолнице од 17. новембра 2005. године Општинском суду у Лебану ради извођења доказа саслушањем тужиоца у својству парничне странке, поступајући судија Петог општинског суда у Београду је заказао девет рочишта за главну расправу, али је само једно одржано у одсуству уредно позваног тужиоца. Преостала рочишта нису одржана, јер је тужилац три пута тражио одлагање, три пута није било уредне доставе позива тужиоцу, те зато што је тужилац два пута изостао правдајући се болешћу и немогућношћу доласка у Београд, иако су тужени тврдили да ти наводи не стоје. У међувремену је суд уручивао позиве тужиоцу преко ОУП Лебане или Општинског суда у Лебану, а тужилац је оригинал своје медицинске документације којом је правдао изостанке доставио уз поднесак од 14. новембра 2005. године. Записник о саслушању тужиоца Општинског суда у Лебану ПОМ. 30/05 од 23. децембра 2005. године достављен је 28. децембра 2005. године Петом општинском суду у Београду. У даљем току поступка, од пет заказаних рочишта, три нису одржана јер није било уредне доставе позива за тужиоца, а два су одржана у одсуству уредно позваног тужиоца који је оправдао изостанак. На рочишту одржаном 15. јуна 2006. године поступајући судија је наложио тужиоцу да достави оригинал уговора о зајму (достављен у фотокопији суду 17. марта 2004. године), са клаузулом овере код суда, ради сравањења приложене фотокопије са оригиналом, као и туженима да доставе извод из матичне књиге умрлих за мајку тужених – пок. Ж. С., а замолним путем је од Општинског суда у Лебану тражио да тужиоцу достави копију записника са рочишта од 15. јуна 2006. године, као и позив за рочиште заказано за 15. септембар 2006. године. Тужилац



није поступио по овом налогу, а тужени су у свом поднеску од 10. јула 2006. године указали да њихова мајка није могла присуствовати овери уговора о зајму пред Општинским судом у Лебану у предмету Ов. бр. 1390/00 од 22. децембра 2000. године, на коју се тужилац позива јер је преминула 16. јануара 2000. године.

Пресудом Петог општинског у Београду П. 2822/03 од 7. децембра 2006. године је одбијен тужбени захтев тужиоца и он обавезан да туженима накнади трошкове поступка. Тужилац је 15. јануара 2007. године изјавио жалбу против наведене пресуде и доставио оригинал уговора (признанице) о зајму са потписима тужиоца и пок. Ж. С., који није оверен код суда, а истог дана је жалбу доставио и његов адвокат. Након одговора на жалбу, адвокат тужиоца је уз поднесак од 15. марта 2007. године доставио овлашћење за заступање тужиоца дато 10. јануара 2007. године.

Решењем Окружног суда у Београду Гж. 4464/07 од 4. априла 2007. године укинута је пресуда Петог општинског у Београду П. 2822/03 од 7. децембра 2006. године и предмет враћен на поновно суђење првостепеном суду 17. маја 2007. године. Разлог укидања је било неразјашњено чињенично стање, како у погледу тога ко су наследници пок. Ж. С., у ком обиму они одговарају за њене евентуалне дугове, тако и погледу упознавања тужених са оригиналом уговора о зајму.

У поновном првостепеном поступку предмет је добио нови број П. 1496/07. У овом делу поступка, од девет заказаних рочишта одржана су два у одсуству уредно позваног тужиоца, који је своје изостанке правдао болешћу и немогућношћу да путује, понављајући више пута да је свој исказ дао 23. децембра 2005. године пред Општинским судом у Лебану, по основу замолнице, те да остаје при истом исказу. Тужени су поступили по налогу суда и доставили, уз поднесак од 28. јануара 2008. године, решење Другог општинског суда у Београду О. 2157/00 19. октобра 2000. године, којим је расправљена заоставштина иза пок. Ж. С. и за наследнике оглашени синови – тужени у овој парници и ћерка С. Ј. из Београда. Тужиоцу је више пута налагано да поступи по раније датом налогу са рочишта од 15. јуна 2006. године, што он није учинио. Тужилац је отказао пуномоћје адвокату који је писао жалбу 12. фебруара 2008. године, а дао је овлашћење за заступање 26. децембра 2008. године новоангажованом адвокату. Пуномоћник тужиоца је поднеском од 6. марта 2009. године проширио тужбу, те као треће тужену означио сестру тужених, а затим и разјаснио чињеницу да уговор о зајму није оверен, већ да је оверена фотокопија уговора после смрти дужника, правног претходника тужених, те уредио тужбени захтев сходно налогу другостепеног суда. Рочишта нису одржавана јер је тужилац два пута тражио одлагање због спречености да присуствује, јер је два пута пуномоћник тужиоца предавао поднеске непосредно пред рочиште, једном због спречености поступајућег судије, једном због изостанка пуномоћника тужених, јер је грешком суда изостало уручење тужбе треће туженој, а једном јер је изостала достава позива треће туженој.

Након реорганизације правосућа у 2010. години, поступак је настављен пред надлежним првостепеним судом – Првим основним судом у Београду у

предмету П. 40480/10. До доношења првостепене пресуде од 11. марта 2013. године, било је заказано 11 рочишта, од којих три нису одржана јер једном није био уредно био позван тужилац, а једном треће тужена и јер није било доказа да је пуномоћнику првотуженог и друго туженог био достављен поднесак тужиоца. У овом делу поступка, свих девет рочишта је одржано у одсуству уредно позваног туженог. У доказном поступку су саслушани тужени, један сведок, а суд је налагао тужиоцу да достави читке извештаје лекара о спречености да присуствује суђењу у циљу извођења доказа (тужилац је са закашњењем од месец и по дана поступио по налогу суда), те службеним путем прибављао медицинску документацију – здравствени картон тужиоца од Дома здравља Бојник и изјашњења лекара специјалиста Дома здравља у Лебану (после више поновљених дописа суда) ради разјашњења да ли се тужилац јављао на специјалистичке прегледе и да ли је био због здравственог стања спречен да путује и присуствује рочиштима, а у циљу извођења доказа саслушања тужиоца у својству парничне странке и суочења са супротном страном. Предлог пуномоћника тужиоца да се тужилац саслуша замолним путем дат 22. марта 2012. године, иако се тужилац поднеском од 14. марта 2012. године изјаснио да остаје при својој изјави раније датој пред замолним судом, суд је одбио 16. октобра 2012. године. И после одбијеног предлога пуномоћника, тужилац је изјавом овереном код Општинског суда у Лебану датом 5. марта 2013. године потврдио да у свему остаје при својој изјави од 23. децембра 2005. године датој по замолници, те постављеном тужбеном захтеву, сматрајући да је оригинал уговора о зајму довољан доказа да суд пресуди. На рочишту одржаном 11. марта 2013. године, када је закључена главна расправа, стављено је ван снаге решење о саслушању тужиоца у својству парничне странке.

Пресудом Првог основног суда у Београду П. 40480/10 од 11. марта 2013. године одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца поводом главног потраживања на име дуга у износу 153,84 евра, као и домицилне камате на износ од 300 ДЕМ почев од 15. септембра 2000. до 31. децембра 2001. године, те камате на износ од 153,84 евра коју пословне банке плаћају на девизне штедне улоге без орочења од 1. јануара 2002. године па до коначне исплате, све у динарској противвредности по најповољнијем курсу НБС на дан исплате. Против наведене пресуде пуномоћник тужиоца је изјавио жалбу 4. априла 2013. године, а тужилац допуну жалбе 15. априла 2013. године, и поновио исти садржај допуне жалбе наредног дана. Тужени није дао одговор на жалбу и допуну, па је наредба за достављање списка Вишем суду ради одлучивања о жалби дата 17. маја 2013. године.

Оспореном пресудом Вишег суда у Београду Гж. 7044/13 од 6. новембра 2013. године је потврђена ожалбена пресуда Првог основног суда у Београду П. 40480/10 од 11. марта 2013. године. Пуномоћнику тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, наведена пресуда је уручена 17. децембра 2014. године.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује уставном жалбом, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи

и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

Законом о парничном поступку („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02) (у даљем тексту: ЗПП), који је био на снази у време покретања предметног парничног поступка, било је прописано да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова и да онемогући сваку злоупотребу права која странкама припадају у поступку (члан 10).

Одредбом члана 10. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04, 111/09 и 36/11), који се, сагласно одредби члана 506. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11), примењивао до окончања парнице, прописано је да странка има право да суд одлучи о њеним захтевима и предлозима у разумном року и да је суд дужан да настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова.

5. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, а полазећи од претходно утврђених чињеница и околности, Уставни суд је констатовао да је означени парнични поступак, започет 17. септембра 2002. године, подношењем тужбе Општинском суду у Лебану, а да је окончан 17. децембра 2014. године, уручењем пресуде Вишег суда у Београду Гж. 7044/13 од 6. новембра 2013. године.

Са друге стране, оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да цени повреду права на суђење у разумном року, Суд констатује да је период у коме се грађанима Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да је судски поступак по својој природи јединствена целина, Уставни суд је закључио да су испуњени услови да се приликом оцене разумног рока, у конкретном случају, узме у обзир целокупни период трајања предметног поступка.

Када је реч о дужини трајања поступака, Уставни суд је утврдио да је оспорени судски поступак укупно трајао 12 година и три месеца.

Наведено трајање поступка, само по себи, може упућивати на закључак да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, Уставни суд истиче да је разумна дужина трајања једног судског поступка релативна категорија која не зависи искључиво од његовог временског трајања, већ и од низа других чинилаца, а пре свега од: сложености правних и чињеничних питања у конкретном поступку, понашања самог подносиоца уставне жалбе, поступања надлежних судова, као и значаја права о коме се у поступку одлучивало за подносиоца уставне жалбе.

Разматрајући утицај сваког од наведених чинилаца на трајање оспореног поступка, Уставни суд је оценио да овај парнични поступак није био посебно правно и чињенично сложен, али да је, ипак, захтевао обимнији

доказни поступак, пре свега, јер је било спорно да ли је уговор о зајму био оверен или не, те ко су наследници пок. зајмопримца. Међутим, предмет је био и процесно усложњен, како накнадним достављањем доказа, тако и накнадним проширењем тужбе, те одржавањем рочишта у одсуству тужиоца, саслушањем тужиоца замолним путем, односно његовим неодржавањем позивима суда за саслушање у својству парничне странке, које је правдано неуредним доказима.

Испитујући значај предмета спора за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд налази да, и код претпостављеног легитимног интереса да се овај спор мале вредности оконча у разумном року, подносилац уставне жалбе није имао проактиван став у поступку, нити показивао интересовање да се што хитније разреше спорна питања.

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да се он, иако тужилац у овом парничном поступку, није понашао у складу са својом процесним улогом у овој врсти поступка, и то из следећих разлога: поднео је тужбу са погрешном адресом тужених, и то ненадлежном суду, због чега је поступак продужен за годину и један месец; поднео је тужбу без доказа, а први пут је доставио фотокопију уговора о зајму после две године од подношења тужбе, притом тврдећи да је уговор о зајму био оверен, а оригинал јединог писаног доказа је доставио тек 15. јануара 2007. године, након више од четири године од подношења тужбе, и то уз жалбу против првостепене пресуде; тужбу је проширио и тужбени захтев уредно поставио тек у поновном првостепеном поступку, и то две године након пријема другостепеног укидног решења у коме је то било наложено; он и његов пуномоћник су четири пута достављали поднеске непосредно пред рочиште, тако да више рочишта није одржано из тих разлога; није благовремено поступао по налозима суда за достављање доказа о спречености да присуствује рочиштима, односно није уопште поступао по налозима суда; један од његових ангажованих пуномоћника је овлашћење за жалбу коју је изјавио доставио два месеца после изјављивања жалбе; његов пуномоћник је четири пута тражио одлагање рочишта, а једном је изостао са рочишта иако је био уредно позван. Насупрот наводима уставне жалбе о трајању поступка ван разумног рока и одуговлачењу судова, управо стоји да је тужилац, овде подносилац уставне жалбе, био тај који је својим неодржавањима позивима суда и непојављивањем пред судом, те неблаговременим достављањем доказа како поводом главне ствари, тако и поводом правдања спречености да присуствује суђењу, учинио да он траје ван временског оквира за суђење у разумном року.

Разматрајући поступање судова у конкретном случају, Уставни суд је оценио да надлежни судови за вођење поступка – најпре Пети општински суд у Београду, па затим и Први основни суд у Београду, у околностима непоштовања процесне дисциплине од стране тужиоца, нису имали пресудан значај за дужину трајања поступка, већ су рочишта заказивали ажурно и у кратким временским размацима, те у случају неодржавања позивима суда предузимали процесне мере да се изведу потребни докази. Наиме,

неефикасност суда се у извесној мери огледала у томе што је суд прихватио предлоге тужиоца за одлагање рочишта из различитих разлога, односно одлагао рочишта или их држао у одсуству иако је уредно позвани тужилац изостајао, уместо да доноси решења да се тужба сматра повученом, одлагао рочишта и остављао нове рокове тужиоцу да достави доказе које је био дужан да изнесе уз тужбу или најкасније до закључења главне расправе. Ово све је утицало да првостепена пресуда, иако донета за три године и три месеца од стране стварно и месно надлежног суда, рачунајући од уступања списка, због недовољно утврђеног чињеничног стања, буде укинута и предмет враћен на поновни поступак. Слично толерисање допустио је и касније надлежни Први основни суд у Београду, тако да је друга по реду првостепена пресуда донета након скоро шест година од враћања списка, по окончању жалбеног поступка, дана 17. маја 2007. године тада надлежном Петом општинском суду у Београду.

Анализирајући целокупно трајање поступка, Уставни суд је нашао да је до застоја у ефикасном окончању спора дошло превасходно због понашања тужиоца, поред тога што је неминовно извесно продужено трајање захтевао и доказни поступак, али опет због изостанака уредно позваног тужиоца. У конкретном случају, тужилац, коме по процесном положају припада активно деловање у циљу окончања поступка, учинио је све да, мимо обавезе савесног коришћења процесних права која му законом припадају, период трајања поступка продужи, што се објективно не може ставити на терет поступајућих судова, нити државних органа Републике Србије.

При том, Уставни суд стоји на становишту да се лицу које у претежној мери допринесе трајању поступка не повређује право на суђење у разумном року, нити то лице може потраживати накнаду нематеријалне штете на име повреде права, јер би то значило остваривање користи кроз утврђивање повреде права.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је закључио да у парничном поступку који је вођен пред Првим основним судом у Београду у предмету П. 40480/10 (иницијално предмет Општинског суда у Лебану П. 823/02) није повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Стога је Суд одбио уставну жалбу као неосновану у овом делу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као првом делу изреке.

6. Насупрот наводима уставне жалбе, оцењујући постојање повреде права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, до које је, по мишљењу подносиоца, дошло доношењем оспорене пресуде Вишег суда у Београду Гж. 7044/13 од 6. новембра 2013. године, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца не могу сматрати уставноправним разлозима којима се аргументују тврдње о повреди означеног права, већ се од Уставног суда, у суштини, тражи да као инстанциони суд још једном оцени законитост оспореног решења. Ово из разлога што подносилац уставном жалбом понавља наводе из жалбе против првостепене пресуде,

о којима се детаљно изјаснио другостепени суд у оспореној одлуци. При том, Уставни суд указује да се у споровима мале вредности, одлука којом се окончава поступак може побијати само због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. ЗПП и због погрешне примене материјалног права, али не и у погледу утврђеног чињеничног стања.

Разлог оспоравања пресуде Вишег суда у Београду је, заправо, незадовољство подносиоца уставне жалбе исходом спора које је заснивано на уверењу да је погрешно утврђено чињенично стање и погрешно оцењени докази, што није уставноправни разлог за побијање оспорене пресуде, а затим на погрешном уверењу да је му је повређено и право на приступ суду, као једна од гаранција права на правично суђење, и то зато што је суд одбио предлог његовог пуномоћника да тужилац буде саслушан поново по замолници у најближем суду његовом пребивалишту. Наиме, у погледу ових навода подносиоца уставне жалбе, Уставни суд указује на то да је питање начина на који се доказни поступак спроводи, као и питање прихватљивости и оцене доказа у надлежности редовних судова. Поступајући у парничном поступку, у складу са начелом слободне оцене доказа, суд није везан, ограничен, или на било који законом прописан начин условљен посебним формалним доказним правилима. Имајући у виду садржину гаранција које се јемче чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд је оценио да се овом уставном одредбом не даје странци неограничено право да предлаже извођење доказа пред судом, нити се гарантује право да сви доказни предлози странке буду прихваћени, па тако ни предлог да се саслушају странке. Сагласно одредби члана 221. став 2. ЗПП, поступајући суд одлучује који ће се докази извести ради утврђивања битних чињеница, док из одредбе члана 305. став 1. ЗПП произилази да ће суд закључити главну расправу кад веће сматра да је предмет расправљен тако да се може донети одлука. Дакле, закључење главне расправе не значи да претходно морају бити расправљени сви наводи и изведени сви докази које су странке предложиле. У конкретном случају, првостепени суд је закључио да чињенично стање утврђено на основу изведених доказа, јасно указује на неоснованост тужбеног захтева.

Како Уставни суд није надлежан да, поступајући по уставној жалби, као инстанциони (виши) суд још једном испитује законитост оспорених аката или радњи, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, у том делу одбацио уставну жалбу, решавајући као у другом делу изреке, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

8. 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.

**Није повређено изборно право, зајемчено чланом 52. Устава  
(парнични поступак, ради накнаде штете  
у вези одборничких мандата)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба М. П. изјављена против пресуде Основног суда у Нишу П. 4010/13 од 19. марта 2014. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 1758/14 од 1. јула 2014. године због повреде изборног права зајемченог чланом 52. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

**Образложење**

1. М. П. из Ниша поднео је Уставном суду, 12. фебруара 2015. године, уставну жалбу против пресуде Основног суда у Нишу П. 4010/13 од 19. марта 2014. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 1758/14 од 1. јула 2014. године, због повреде начела забране дискриминације, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и изборног права, утврђених, односно зајемчених одредбама члана 21, члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 52. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено да је оспореним пресудама правноснажно одбијен тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, против тужене Градске општине Медијана – Ниш за накнаду штете због незаконитог одузимања мандата. Подносилац је истакао да су судови су у битно истоветној чињеничној и правној ситуацији доносили различите одлуке о основаности тужбених захтева за накнаду штете због незаконитог одузимања мандата, те да му је стога повређено право на правну сигурност, као саставни део права на правично суђење, као и право на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава и начело забране дискриминације из члана 21. Устава. У прилог наводима о неједнаком поступању, подносилац се позвао на правноснажну пресуду Основног суда у Нишу П. 4009/13 од 3. априла 2014. године и пресуду Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1971/13 од 27. новембра 2013. године. Образлажући повреду изборног права, подносилац је навео да су оспорене пресуде донете уз погрешну примену материјалног права, као и да је погрешно закључивање првостепеног суда да тужилац није тражио измену појединачног акта донетог на основу неуставне одредбе, те да због чињенице да појединачни акт није измењен, тужилац нема право на накнаду штете коју трпи због незаконитог одузимања одборничког мандата. Подносилац је истакао да је такво закључивање супротно доказима који се налазе у предмету, а и противречно наводима из образложење, будући да се подносилац обраћао туженој захтевом за измену акта и да је водио спор

пред Управним судом, као и да је поднео „уставну жалбу“ Уставном суду поводом које је формиран предмет ХУ-40/2013. Такође, подносилац је навео да је првостепени суд пропустио да цени и изјашњење тужене, дато на рочишту од 13. децембра 2013. године, да не оспорава основ потраживања, али да оспорава његову висину. Према наводима подносиоца, оспореним пресудама којима је правноснажно одбијен његов тужбени захтев ускраћено му је изборно право. У вези са тим, подносилац је изнео да је у истоветној чињеничној и правној ситуацији Уставни суд заузео другачији правни став у вези са отклањањем последица насталих применом општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом (Одлука Уставног суда ХУ-561/2012 од 4. јула 2012. године). Подносилац је навео да није био у могућности да настави вршење функције одборника, због спровођења избора у мају 2012. године, те да су се последице примене неуставне одредбе могле отклонити једино накнадом штете. Подносилац је истакао да се овде не ради о одговорности тужене због разрешења тужиоца са функције одборника, већ се одговорност тужене за накнаду штете заснива на непоступању по тужиоцевом захтеву да измени појединачни акт и врати му одборнички мандат, а што је тужена била дужна да уради. Подносилац је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу и да утврди да су му оспореним пресудама повређена означена права, да поништи оспорене пресуде, као и да му утврди право на накнаду 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 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 претходном поступку, извршио увид у документацију приложу уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Оспореном пресудом Основног суда у Нишу П. 4010/13 од 19. марта 2014. године одбијен је тужбени захтев тужиоца М. П, овде подносиоца уставне жалбе, да се обавезе тужена Градска општина Медијана – Ниш да тужиоцу због незаконитог одузимања мандата исплати штету у висини примања која био остварио као одборник, за период од дана доношења одлуке о престанку мандата до дана престанка права по основу функције одборника, у укупном износу од 434.105,00 динара по основу главног дуга, са опредељеном законском затезном каматом. У оспореној пресуди је, поред осталог, наведено: да је суд у спроведеном поступку утврдио да је Скупштина градске општине Медијана – Ниш 27. новембра 2008. године донела одлуку о престанку мандата одборника, којом је утврђен престанак мандата одборницима пре истека



времена на које су изабрани, поред осталих, и тужиоцу М. П, а с позивом на одредбе чл. 47. и 49. Закона о локалним изборима; да је у ставу три одлуке о престанку мандата садржана поука о правном средству, односно да се против одлуке може изјавити жалба Окружном суду у Нишу, али да тужилац није изјавио жалбу надлежном суду; да се тужилац 28. маја 2010. године обратио председнику Скупштине градске општине Медијана захтевом за измену одлуке којом му је утврђен престанак одборничког мандата; да се тужилац обратио председнику Скупштине и 9. фебруара 2012. године поновљеним захтевом за измену акта, те да ни по овом захтеву није одговорено; да због пропуштања Скупштине градске општине да измени акт о престанку мандата тужилац није поднео тужбу Управном суду, односно није водио поступак у коме би тражио од надлежног органа измену појединачног акта о престанку мандата; да тужилац није поднео уставну жалбу, нити је у поступку пред Уставним судом донета одлука о начину отклањања последица насталих применом општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом; да тужилац предметни тужбени захтев заснива на одредбама чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду, те да сматра да се у конкретном случају последице настале применом члана 47. Закона о локалним изборима не могу отклонити изменом акта, јер су у међувремену потврђени мандати одборника изабраних на локалним изборима одржаним 2012. године; да је суд приликом одлучивања о предметном спору имао у виду да је Одлуком Уставног суда ГУз-52/2008 од 21. априла 2010. године утврђено да одредбе члана 47. Закона о локалним изборима нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима; да, позивајући се, поред осталих, и на одговарајуће одредбе Закона о управним споровима и Закона о Уставном суду, првостепени суд налази да је тим законским одредбама прописан пут и начин отклањања последица примене општег акта чија је неуставност утврђена, као и рокови у којима се могу предузимати поједине правне радње, и то је пут и начин за остваривање права на правичну накнаду штете за тужиоца коју је претрпео услед лишавања одборничког мандата; да је, сагласно наведеним законским одредбама, претпоставка за накнаду штете да свако ко сматра да му је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу општег акта чија је неуставност утврђена, да у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет и у роковима које предвиђа закон, тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта и да надлежни орган измени акт, односно да надлежни орган одбије захтев за измену акта, а када стиче право да пред Уставним судом тражи отклањање последица; да тужилац није тражио измену појединачног акта о престанку мандата у поступку у коме је тај акт донет и у прописаним роковима, и где би се отклониле последице примене таквог акта; да с обзиром на то да појединачни акт није измењен, и то кривицом тужиоца који није покренуо и водио поступак који закон предвиђа, неоснован је његов захтев за накнаду штете, јер су се последице примене неуставног појединачног акта могле отклонити одлуком Уставног суда који може одредити да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете и сл.; да редовни суд може

поступати једино у спору ради накнаде штете у случају да је појединачни акт измењен или поништен у законом предвиђеном поступку, а применом општих правила облигационог права, односно да је до штете дошло због незаконитог рада органа тужене; да је претпоставка одговорности туженог да је појединачни акт донет на основу неуставне одредбе измењен, односно да је надлежни орган наложио измену тог појединачног акта; да је, међутим, услед пропуста тужиоца да тражи измену појединачног акта, односно његовог пасивног држања, настала правна ситуација у којој је појединачни акт и даље на снази, па не постоји основ одговорности туженог за накнаду материјалне штете, коју је тужилац претрпео применом тог неуставног акта.

Против наведене првостепене пресуде тужилац је изјавио жалбу због битне повреде одредаба парничног поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. У жалби је, поред осталог, наведено да је погрешно закључивање првостепеног суда да тужилац није тражио измену акта, будући да је оно супротно доказима који се налазе у списима предмета, као и наводима из самог образложења, у коме је изнето да се тужилац обраћао председнику Скупштине градске општине захтевом за измену акта. Такође, наведено је да је у поднеску тужиоца од 28. августа 2013. године истакнуто да је поступак за измену акта благовремено покренут, да је након тога вођен поступак пред Управним судом у предмету У. 2876/12, а да исход тог поступка није од значаја, имајући у виду да се овде ради о праву на накнаду штете због незаконитог престанка одборничког мандата, а не о праву на мандат.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 1758/14 од 1. јула 2014. године одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена је првостепена пресуда. У образложењу пресуде је, поред осталог, наведено: да је, на основу утврђеног чињеничног стања, првостепени суд закључио да је тужбени захтев неоснован, а за своје правно схватање је у образложењу пресуде дао детаљне, прецизне и јасне разлоге, које у потпуности прихвата и Апелациони суд; да се неосновано у жалби тужиоца указује на погрешно и непотпуно утврђено чињенично стање; да из разлога образложења произлази да је првостепени суд ценио све доказе које су странке предлагале током поступка, па и одлуке на које тужилац указује у жалби; да то што је првостепени суд пропустио да цени изјашњење тужене на рочишту од 13. децембра 2012. године није од утицаја на чињенично стање, јер се не ради о чињеници и околности од одлучујућег значаја за оцену основаности тужбеног захтева, већ о наводу тужене током поступка; да се неосновано жалбом тужиоца указује на погрешну примену материјалног права, да је првостепени суд правилно констатовао да се на потраживање тужиоца примењују одредбе Закона о облигационим односима, као и да је одредбом члана 154. овог закона прописано да је онај ко другоме проузрокује штету дужан да је накнади, да током првостепеног поступка тужилац није доказао да је штета коју трпи настала кривицом тужене; да је одлука о престанку одборничког мандата донета у складу са тада важећим Законом о локалним изборима, а према којима је тужена морала да поступа; да чињеница да

је одредба наведеног закона, на основу које је донета одлука о престанку мандата, касније проглашена неуставном не значи да је тужена поступала противправно, односно да у њеним радњама има кривице за настанак штете коју трпи оштећени; да ово тим пре што је тужилац, након доношења Одлуке Уставног суда, пропустио да у законом прописаном поступку оствари своје право „да се утврди незаконитост одлуке о престанку мандата“; да тужилац у преосталом делу жалбе не указује које је то друге одредбе важећих материјалних прописа првостепени суд погрешно применио, односно које није применио, а на основу којих би за њега могла бити донета повољнија одлука.

Решењем Управног суда – Одељења у Нишу У. 2876/12 од 25. јуна 2012. године одбачена је тужба више тужилаца, међу којима и М. П, због „ћутања управе“. У образложењу решења је, поред осталог, наведено да уз тужбу због „ћутања управе“ нису приложени сви докази, прописани одредбом члана 22. став 3. Закона о управним споровима, те је суд тужбу одбацио, у складу са одредбом члана 26. став 1. тачка 3) истог закона. Решењем Управног суда Ув. 113/12 од 4. октобра 2012. године одбијен је приговор тужилаца изјављен против наведеног решења о одбацивању тужбе.

Закључком Уставног суда ХУ-40/2013 од 17. марта 2015. године одбачен је захтев више подносилаца, међу којима и М. П, за извршење Одлуке Уставног суда ИУз-52/2008 од 21. априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 34/10). У образложењу Закључка је, поред осталог, наведено: да су подносиоци навели да су 28. маја 2010. године поднели захтев за измену одлуке о престанку мандата Скупштини градске општине Медијана, те да су се поново са истим захтевом обратили Скупштини градске општине 9. фебруара 2012. године, али да Градска општина није поступала по њиховим захтевима; да је Уставни суд утврдио да се у конкретном случају подносиоци нису обратили Управном суду тужбом због пропуштања Скупштине градске општине Медијана да одлучи о њиховим захтевима за измену акта којим им је утврђен престанак мандата, те да из наведеног, следи да у конкретном случају поступак за измену појединачног акта није правноснажно окончан, односно да подносиоци нису исцрпили сва правна средства у том поступку; да, по оцени Уставног суда, поступак одлучивања о захтеву за измену акта о престанку мандата који је донела скупштина јединице локалне самоуправе подразумева не само одлучивање скупштине јединице локалне самоуправе о таквом захтеву, већ и одлучивање пред судом у управном спору; да се подношење тужбе због „ћутања управе“, у конкретном случају, када се подносилац поновним захтевом за измену акта обратио у јануару 2012. године, може сматрати делотворним правним средством; да је из напред наведених разлога Уставни суд оценио да не постоје претпоставке за поступање по захтеву подносилаца за извршење Одлуке Уставног суда ИУз-52/2008.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде позива подносилац уставне жалбе, утврђена су следећа основна начела и људска права, и то: начело забране дискриминације (члан 21), право на правично суђење (члан 32. став 1) право на једнаку заштиту (члан 36. став 1) и изборно право (члан 52). Одредбама члана 52. Устава утврђено је да сваки пунолетан, пословно

способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде бирач (став 1), као и да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (став 3).

Поред тога, Уставом је утврђено: да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166); да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу (члан 168. став 3); да је свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно, као и да се извршење одлука Уставног суда уређује законом (члан 171. ст. 1. до 3); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону, као и да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (члан 198).

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано је: да кад Уставни суд одреди начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности са Уставом или законом, одлука Уставног суда има правно дејство од дана њеног објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 59); да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта (члан 61. став 1), да се предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта, донетог на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (члан 61. став 2); да ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (члан 62); да су државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице

дужни да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда (члан 104. став 1).

Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99 и 44/99)) прописано је: да ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице (члан 154. став 1); да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција (члан 172. став 1).

5. Разматрајући уставну жалбу са становишта повреде изборног права из члана 52. Устава, Уставни суд је утврдио да подносилац своје наводе о повреди означеног права, у суштини, заснива на томе да су поступајући судови погрешно применили материјално право и да је првостепени суд погрешно утврдио чињенично стање у вези са предметним поступком за измену акта.

Уставни суд је, у конкретном случају, оценио да су поступајући судови у оспореним пресудама изнели јасне и довољне разлоге због којих сматрају да није основан предметни тужбени захтев подносиоца за накнаду штете због незаконитог одузимања мандата, засноване на уставноправно прихватљивом тумачењу и примени одредаба меродавног материјалног права. Наиме, у оспореним пресудама је констатовано да се на предметно потраживање примењују одредбе Закона о облигационим односима, те да је у складу са одредбом члана 154. наведеног закона неопходно да је до штете дошло кривицом органа тужене, а да из чињеничног стања утврђеног у поступку пред првостепеним судом то не произлази. Уставни суд налази да је другостепени суд дао уставноправно прихватљиво образложење у прилог свом ставу да до штете није дошло незаконитим радом органа тужене, а ово из разлога што је оцењено да је одлука о утврђивању престанка мандата одборника донета у складу са тада важећим Законом о локалним изборима. Такав став Уставни суд је заузео и у решењима Уж-679/2014 од 21. марта 2016. године и Уж-1862/2013 од 21. априла 2016. године, поводом истоврсног правног питања, и то са становишта истакнуте повреде права на правично суђење. Надаље, Уставни суд налази да је уставноправно прихватљив и став поступајућих судова да је претпоставка одговорности тужене за накнаду штете да је подносилац, у складу са законом, покренуо и водио поступак за измену акта о престанку мандата и да је појединачни акт измењен, а што је подносилац у конкретном случају пропустио да учини, те да редовни суд једино може поступати у спору ради накнаде штете у случају да је појединачни акт измењен или поништен. Уставни суд указује да је исти правни став у вези обавезности коришћења законом прописаног правног пута – покретања и вођења поступка за измену појединачног акта, у ситуацији када је појединачни акт донет на основу општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом и/или законом, заузео и у Одлуци Уж-5055/2013 од 18. јула 2013. године.

У погледу навода подносиоца којима оспорава правилност утврђеног чињеничног стања, тј. чињенични закључак првостепеног суда да подносилац

није тражио измену акта о престанку мандата донетог на основу неуставне одредбе Закона о локалним изборима, Уставни суд најпре констатује да је у првостепеном поступку утврђено да се подносилац није користио законом предвиђена правна средства против одлуке о престанку мандата, да је након доношења Одлуке Уставног суда IУз-52/2008 тражио измену акта од органа тужене, али да није водио управни спор због „ћутања управе“, као и да није водио одговарајући поступак пред Уставним судом за заштиту својих права. Полазећи од чињеница конкретног случаја, Уставни суд је утврдио да је подносилац поднео тужбу због „ћутања управе“ – непоступања органа тужене по захтеву за измену акта, а о чему је наводно и обавестио првостепени суд у поднеску од 28. августа 2013. године, како је навео у жалби против првостепене пресуде. Међутим, по оцени Уставног суда, чињеница да у првостепеном поступку није утврђено да је подносилац водио управни спор није била од утицаја на одлучивање у предметном спору, будући да су поступајући судови заузели став да је претпоставка за одговорност органа тужене не само покретање и вођење поступак за измену појединачног акта, већ и исход тог поступка, тј. да је појединачни акт измењен, а што подносилац током предметног поступка није ни тврдио. Такође, Уставни суд констатује да из чињеница утврђених у првостепеном поступку, као и из навода жалбе изјављене против првостепене пресуде не произлази да је подносилац током предметног парничног поступка истицао да је пред Уставним судом покренуо поступак за заштиту својих права. С обзиром на то да је странка у парничном поступку, у складу са одредбом члана 228. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14), дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев, то је указивање подносиоца у уставној жалби на пропуст суда да утврди чињенице које он није изнео током поступка без икаквог правног утемељења.

Надаље, Уставни суд констатује да је подносилац 29. јануара 2013. године, заједно са другим лицима, поднео захтев за извршење Одлуке Уставног суда IУз-52/2008 од 21. априла 2010. године, који је Закључком Суда од 17. марта 2015. године одбачен због недостатка процесних претпоставки. У том уставносудском поступку Уставни суд је, на основу тврдњи и доказа приложених уз захтев за извршење, утврдио да подносилац није исцрпео сва правна средства у поступку за измену акта, тј. да није поднео тужбу због „ћутања управе“, те је оценио да не постоје процесне претпоставке за поступање по предметном захтеву за извршење. Уставни суд напомиње да су подносиоци захтева за извршење, као учесници у уставносудском поступку, били у обавези да у захтеву изнесу све релевантне чињенице, као и да поднесу све доказе од значаја за одлучивање. Независно од тога, Уставни суд указује да испуњеност процесних претпоставки за поступање по предметном захтеву подразумева не само да је подносилац исцрпео сва правна средства, већ и да су она изјављена на начин и под условима прописаним законом. С обзиром на то да је у конкретном случају тужба због „ћутања управе“ одбачена из разлога што је поднета на начин супротан

одредбама меродавног закона, то ни утврђење те чињенице не би довело до другачије одлуке Уставног суда.

Уставни суд налази да нису основани ни наводи подносиоца да се у предметном спору ради о одговорности тужене за штету насталу због непоступања по захтеву за измену акта о престанку мандата, а не због незаконитог одузимања мандата. Наиме, подносилац је у тужби изричито поставио захтев за накнаду штете због незаконитог одузимања мандата, при чему он такав тужбени захтев није ни заснивао на чињеницама везаним за поступак за измену акта и непоступање надлежног органа по том захтеву. Напротив, подносилац у предметном парничном поступку не само да није изнео све релевантне чињенице везане за поступање по његовом захтеву за измену акта, већ је у жалби изричито и навео да исход тог поступка који је вођен пред Управним судом није од значаја, имајући у виду да се у овом спору ради о праву на накнаду штете због незаконитог престанка одборничког мандата.

Наводи подносиоца којима указује на пропуст првостепеног суда дацени изјашњење тужене дато на рочишту, по оцени Уставног суда, је без основа. Ово из разлога што је подносилац исте такве наводе изнео и у жалби против првостепене пресуде, поводом којих се другостепени суд изјаснио и оценио их неоснованим, а при чему подносилац такву оцену другостепеног суда није ни оспорио. Такође, позивање подносиоца на Решење Уставног суда ХУ-561/2012 од 4. јула 2012. године и тврдња да су поступајући судови у истоветној чињеничној и правној ситуацији заузели другачији правни став у предметном спору од става заузетог у наведеној одлуци је без основа. Наиме, наведено решење донето је у уставносудском поступку поводом захтева за извршење одлуке Уставног суда, а који је покренут и вођен у складу са одредбама Закона о Уставном суду, док су оспорене пресуде донете у парничном поступку ради накнаде штете. Стога, Уставни суд налази да се овде не ради о истоветној чињеничној и правној ситуацији.

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да наводи подносиоца да му је због неправилне примене материјалног права и погрешно утврђеног чињеничног стања у предметном спору повређено изборно право нису уставноправно утемељени.

Када је реч о правној заштити изборног права, Уставни суд констатује да пасивно бирачко право подразумева и право на задржавање и несметано уживање одборничког мандата у периоду на који је неко изабран и гарантовану заштиту од самовољног одузимања, односно престанка мандата стеченог на изборима. С тим у вези, Уставни суд указује да је подносилац, у ситуацији када му је престанак одборничког мандата утврђен одлуком Скупштине општине, која је донета на основу одредбе члана 47. Закона о локалним изборима, а чија неуставност је накнадно утврђена Одлуком Уставног суда УЗ-52/2008, имао на располагању више правних средстава за заштиту свог изборног права. Подносилац је имао право да изјави жалбу против акта о престанку мандата надлежном суду, те да у случају да не оствари заштиту права у судском поступку поднесе уставну жалбу Уставном суду. У битно сличним чињеничним и правним ситуацијама, Уставни суд је

одлучивао о уставним жалбама изјављеним против одлука о престанку одборничког мандата, утврђивао повреду изборног права и налагао скупштини општине да измени акт о престанку мандата, односно налагао Управном суду да измени такав акт (видети нпр. одлуке Уставног суда Уж-1455/2008 од 2. јуна 2011. године и Уж-1371/2008 од 23. јуна 2011. године) Након доношење Одлуке Уставног суда ГУз-52/2008, подносилац је имао право да тражи од Скупштине општине, као надлежног органа, измену акта о престанку мандата, у складу са одредбом члана 61. Закона о Уставном суду. Као што је већ речено, поступак измене акта подразумева не само обраћање скупштини општине, већ и подношење тужбе у управном спору у случају „ћутања администрације“, и то на начин и под условима прописаним законом. Против одлуке суда донете у управном спору подносилац је имао право да изјави уставну жалбу Уставном суду. Наиме, поводом уставних жалби изјављених против одлука Управног суда донетих у поступку за измену акта о престанку мандата, Уставни суд је доносио одлуке којим је утврђивао повреду изборног права, поништавао решења Управног суда и одређивао да Управни суд поново одлучи о тужби изјављеној због пропуштања скупштине општине да донесе одлуку о захтеву за измену акта (видети Одлуку Уставног суда Уж-5308/2010 од 1. децембра 2011. године). Такође, подносилац је након исцрпљивања правних средстава у поступку за измену акта имао право и да поднесе захтев извршење Одлуке Уставног суда ГУз-52/2008. У већем броју предмета, Уставни суд је одлучивао о захтевима за извршење наведене Одлуке Уставног суда, те је у зависности од чињеница конкретног случаја, усвајао такве захтеве и налагао да се последице престанка одборничког мандата отклоне изменом појединачног акта на основу кога му је престао мандат (видети нпр. решења Уставног суда ХУ-1570/2010, ХУ-1588/2010 и ХУ-1658/2010 од 2. јуна 2011. године), односно у ситуацијама када изменом акта нису могле бити отклоњене последице настале применом општег акта за који је Одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, одређивао да се такве последице отклоне накнадом штете (видети Решења Уставног суда ХУ-504/2011 и ХУ-561/2011 од 4. јула 2012. године). Дакле, подносилац је имао на располагању делотворна правна средства за заштиту свог изборног права, а која он није користио, односно није их користио на начин прописан законом.

С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да нису основане тврдње подносиоца о повреди изборног права из члана 52. Устава, па је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, уставну жалбу у овом делу одбио као неосновану и одлучио као у првом делу изреке.

6. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права правну сигурност, као елемент права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд наглашава да различито поступање судова постоји када судови последње инстанце, у истој чињеничној и правној ситуацији, донесу различите одлуке.

У конкретном случају, подносилац уставне жалбе је као доказ о различитом поступању доставио пресуду Основног суда у Нишу П. 4009/13 од 3. априла 2014. године којом је делимично усвојен тужбени захтев тужиоца



за исплату накнаде штете због незаконитог одузимања мандата у Скупштини градске општине Медијана Ниш, а која је постала правноснажна 22. маја 2014. године, јер је тужена пропустила да изјави жалбу против наведене пресуде. Како је о тужбеном захтеву тужиоца у наведеном предмету мериторно одлучивао само првостепени суд, таква пресуда се не може сматрати доказом о различитом поступању судова којима би била поткрепљена тврдња о повреди права на правну сигурност.

У односу на пресуду Апелационог суда у Крагујевцу Гж-1971/13 од 27. новембра 2013. године, која је такође достављена као доказ различитог поступања, Уставни суд је оценио да из садржине приложене пресуде не произлази да је ова одлука донета у идентичној чињеничној и правној ситуацији као и оспорена пресуда. Наиме, из наведене пресуде којом је правноснажно усвојен тужбени захтев тужиоца П. Ј. из Чачка за накнаду материјалне штете, на основу утврђеног чињеничног стања, произлази да је претходно Уставни суд, поступајући по захтеву тужиоца за извршење Одлуке Уставног суда IУз-52/2008, донео Решење ХУ-243/2011 од 22. децембра 2011. године којим је усвојио захтев за извршење и одредио да последице престанка одборничког мандата отклоне изменом појединачног акта на основу кога је одборнику престао мандат и којим је наложено Скупштини града Чачка да измени акт о престанку мандата, а што је Скупштина града и учинила, те је тужиоцу враћен мандат априла 2012. године. Полазећи од тако утврђеног чињеничног стања, поступајући судови су оценили да је тужена одговорна за накнаду материјалне штете коју је тужилац претрпео због необављања функције одборника, те су усвојили предметни тужбени захтев. Насупрот томе, у парничном поступку у коме је донета оспорена пресуда утврђено је да акт којим је утврђен престанак одборничког мандата подносиоцу није измењен у законом прописаном поступку.

С обзиром на то да подносилац истакнуту повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава заснива на истим разлозима које је истицао и у прилог тврдњи о повреди права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, Уставни суд је оценио да уставна жалба не садржи ни уставноправне разлоге којима се, са становишта Уставом утврђене садржине наведених права, поткрепљује тврдња о њиховој повреди.

Коначно, у погледу истакнуте повреде начела забране дискриминације утврђеног чланом 21. Устава, Уставни суд наглашава да се не може утврђивати повреда овог начела уколико претходно није утврђена повреда неког Уставом зајемченог права, с обзиром на његову акцесорну природу.

Полазећи од наведеног, 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, решавајући као у другом делу изреке.

7. 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

## Повреда права на имовину, зајемченог чланом 58. Устава (стечајни поступак)

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба И. С., С. М., С. Ђ, С. Ц, Д. Д. и Б. Т. и утврђује да је у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 23/10 подносиоцима уставне жалбе повређено право на имовину, зајемчено чланом 58. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Утврђује се право подносиоцима уставне жалбе С. М, С. Ђ, С. Ц, Д. Д. и Б. Т. на накнаду материјалне штете свакој у висини износа потраживања утврђених у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 23/10, умањених 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.

3. Одбацује се уставна жалба С. Ђ. изјављена против решења Врховног касационог суда Рж гп 158/15 од 4. јуна 2015. године и Привредног апелационог суда Р4 ст 180/15 од 4. марта 2015. године.

### Образложење

1. И. С. и друге подносиоцима наведене у уводу и изреци ове одлуке, поднеле су Уставном суду, 10, 11, 18. и 21. марта 2014. године, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава, због немогућности наплате потраживања утврђених у стечајном поступку који се води против стечајног дужника ДП „И.“ у стечају из Лесковца у предмету Привредног суда у Лесковцу Ст. 23/10. Подносиоцима С. М., С. Ц., С. Ђ., Д. Д. и Б. Т. су истакле и захтеве за накнаду материјалне и нематеријалне штете, док је подносиоцима И. С., изјашњавајући се о захтеву о коме Уставни суд треба да одлучи, навела: „Уз неправедно (јадно и бедно) утврђена основица и камата до пре 3 године износи 290.087 дин.“

Након почетка примене одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13), којима је за заштиту права на суђење у разумном року у поступку који још увек није окончан, предвиђено посебно, ново правно средство, према коме о учињеној повреди права, пре Уставног суда, одлучује надлежан редовни суд, Уставни суд је уставну жалбу уступио на надлежност редовном суду.

По правоснажности решења Привредног апелационог суда Р4 ст 180/15 од 4. марта 2015. године којим је одлучено о захтеву предлагача за заштиту права на суђење у разумном року, поменути суд је у прилогу дописа од

2. новембра 2015. године вратио предмет Уставном суду ради одлучивања о истакнутој повреди права на имовину и захтевима за накнаду материјалне штете. Предмет је заведен под бројем Уж-7059/2015.

Подноситељка С. Ђ. је 7. септембра 2015. године, преко пуномоћника Т. С, адвоката из Лесковца, изјавила уставну жалбу против наведеног решења Привредног апелационог суда и решења Врховног касационог суда Рж гп 158/15 од 4. јуна 2015. године. У односу на ова решења подносиоца је истакла повреду права из члана 32. став 1. и члана 58. ст. 1. и 2. Устава због тога што је одбијен њен захтев за накнаду нематеријалне штете због утврђене повреде права на суђење у разумном року. Повреду означених права ова подносиоца види у схватању судова да је превасходна сврха поменутог поступка да се поступак, због ког је захтев изјављен, убрза и оконча у што краћем року, а не утврђивање примерене накнаде. Од Уставног суда је тражила да укине оспорена решења, наложи хитно окончање извршног поступка који је претходио стечајном и намирење њеног потраживања. Осим наведеног, поново је истакла захтев за накнаду нематеријалне штете као и захтев за накнаду трошкова на име састава уставне жалбе. Овој уставној жалби, која је заведена под Уж-5640/2015 спојена је Уж-7059/2015, сагласно одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13).

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у достављену документацију и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Привредног апелационог суда Р4 ст 180/15 од 4. марта 2015. године Р4 Ст. 170/15 од 11. фебруара 2015. године је: утврђено да је предлагачима И. С, С. М, С. Ђ, С. Ц, Д. Д. и Б. Т. повређено право на суђење у разумном року у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 23/10 (став 1. изреке); наложено Привредном суду у Лесковцу да предузме све мере како би се наведени стечајни поступак што пре окончао (став 2. изреке); одлучено о да се примерена накнада због утврђене повреде права не досуђује (став 3. изреке); одлучено о трошковима поступка (став 4. изреке). У образложењу овог решења је, између осталог, констатовано да је потраживање предлагача сврстано у четврти исплатни ред и да је намирено у проценту од 7,02%, као и то да предметни стечајни поступак још није окончан. Одлуку да се примерена накнада не досуђује

суд је образложио тиме да „сви подносиоци захтева нису определили нити поднели захтев за одређивањем примерене накнаде...“.

Оспореним решењем Врховног касационог суда Рж гп 158/15 од 4. јуна 2015. године, између осталог, је одбијена жалба предлагача С. Ђ. изјављена против решења Привредног апелационог суда Р4 ст 180/15 од 4. марта 2015. године у делу којим је одлучено да се примерена накнада не досуђује, уз оцену да је неоснован жалбени навод предлагача да неопредељење висине новчаног износа који потражује на име примерене накнаде због дугог трајања поступка није разлог да се та накнада не досуди. Према налажењу суда, досуђивање тражене накнаде је везано за постојање опредељеног захтева, а како предлагач захтевом није определила износ накнаде који тражи због повреде права, то накнада није ни утврђена. Наведени стечајни поступак и даље је у току.

4. Одредбама Устава, на које се позивају подносиоци, јемчи се: право на правично суђење (члан 32. став 1); право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

5. Разматрајући основаност тврдњи о повреди права на имовину из члана 58. Устава, Уставни суд констатује да је у Одлуци Уж-5864/2016 од 9. новембра 2016. године, али и у другим одлукама које су такође донете поводом уставних жалби лица чија су потраживања утврђена у стечајном поступку који се води против истог привредног друштва Одлуку Уж-2775/2016 од 9. новембра 2016. године на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)), подсетио на устаљену праксу Европског суда за људска права изнету у одлукама *Маринковић њрошић Србије*, од 29. јануара 2013. године, *Феризовић њрошић Србије*, 26. новембра 2013. године и пресуди *Премовић њрошић Србије* од 14. јануара 2014. године у погледу неизвршења пресуда донетих против предузећа у већинском друштвеном/државном власништву и немогућности наплате утврђених потраживања, те одговорности државе за дугове таквих предузећа.

Како Уставни суд не види ниједан разлог да одступи од своје досадашње праксе, то је, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. 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 у стечајном поступку који се води пред Привредним судом у Лесковцу у предмету Ст. 23/10 подносиоцима уставне жалбе повређено право на имовину, зајемчено чланом 58. Устава, те свим подносиоцима, осим подносиоци И. С. (која није истакла захтев за накнаду материјалне штете), утврдио право на накнаду материјалне штете у висини износа потраживања утврђених у предметном поступку, умањених за евентуално већ наплаћене износе по том основу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке и у тачки 2. изреке.

6. Испитујући постојање претпоставки за поступање по уставној жалби подносиоци С. Ђ. изјављеној против решења Врховног касационог суда Рж гп 158/15 од 4. јуна 2015. године и Привредног апелационог суда Р4 ст 180/15 од 4. марта 2015. године због повреде права из члана 32. став 1. и члана 58. Устава, Уставни суд прво констатује да подносиоцима повреду ових права образлаже неприхватљивошћу става судова – да јој тражена

примерена накнада не припада из разлога што је превасходна сврха поступка по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року убрзање поступка, а не утврђивање примерене накнаде. С друге стране, Уставни суд примећује да се оспорени акти не заснивају на разлозима на које се позива подносиоца и које сматра узроком повреде права. С тим у вези, Уставни суд указује да је уставна жалба супсидијерно и строго формално правно средство чија је садржина прецизно утврђена у члану 85. став 1. Закона о Уставном суду. Наиме, уставна жалба, поред осталог, мора да садржи разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање права и слобода, из чега следи да је Уставни суд везан разлозима на којима се захтев заснива будући да они одређују и опредељују правац поступања Суда. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је Уставни суд у спроведеном претходном поступку утврдио да наводи подносиоца уставне жалбе не одговарају утврђеним чињеницама, то Суд налази да се такви наводи не могу сматрати уставноправним разлозима за тврдње о повреди означених уставних права. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду у овом делу, као и погледу поново истакнутог захтева за накнаду нематеријалне штете, одбацио уставну жалбу подносиоца С. Ђ, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у тачки 3. изреке.

У погледу подносиоца захтева којим тражилагање окончања извршног поступка који је претходио предметном стечајном поступку, Уставни суд понавља да се, сагласно одредби члана 93. став 2. Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 и 71/12 – Одлука УС), од дана отварања стечајног поступка против стечајног дужника, извршни поступци који су у току обустављају, што према члану 75. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11 и 109/13 – Одлука УС), јесте један од начина окончања извршног поступка.

Што се пак тиче 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 становиште које је изражено у Одлуци Уж-633/2011 од 8. маја 2013. године (видети на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

7. Уставни суд је, на основу свега изнетог и одредаба члана 426 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-5640/2015 (Уж-1499/2014) од 6. априла 2017. године

Исти правни став Уставни суд је заузео и у бројним другим одлукама донетим у току 2017. године: Уж-5901/2016 (Уж-110/2014) од 2. марта 2017. године, Уж-5036/2015 (Уж-2310/2014) и Уж-5042/2015 (Уж-112/2014) од 9. марта 2017. године, Уж-7469/2015 (Уж-9681/2012) и Уж-8064/2016 (Уж-4238/2012) од 23. марта 2017. године, Уж-5266/2015 (Уж-6619/2012) од 6. априла 2017. године и др. (све видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

**Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава (општи парнични поступак, спор из породичних имовинско-правних односа)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба С. М. и С. М. и утврђује да је пресудом Основног суда у Новом Саду П. 6217/12 од 11. фебруара 2014. године и пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1977/14 од од 10. септембра 2014. године повређено право подносиоци 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 Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1977/14 од 10. септембра 2014. године и одређује да надлежни суд донесе нову одлуку о жалби коју су подносиоци уставне жалбе изјавиле против пресуде Основног суда у Новом Саду П. 6217/12 од 11. фебруара 2014. године.

**Образложење**

1. С. М. и С. М, обе из Новог Сада, поднеле су Уставном суду, 12. фебруара 2014. године, преко пуномоћника М. П, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу против аката наведених у изреци, због повреде права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије и права на дом из члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција).

Образлажући тврдњу о повреди права на правично суђење, подносиоци наводе да су судови погрешили када су њихов статус и положај везали за 29. јул 1973. године, јер оне пре удаје за сина претходног носиоца станарског права (С. М), односно пре рођења (С. М), нису ни могле да користе спорни стан. С тим у вези додају да се у њиховом случају ради о правном континуитету, наставку коришћења станарског права, а не стицању тог права, будући да је то право успостављено још 1945. године у корист правних претходника пок. супруга подносиоци С. М., односно оца подносиоци С. М. Сматрају да су се доношењем оспорених аката, без своје кривице, нашле у ситуацији да остану без „елементарног права на стан“ и да су на овај начин доведене у неравноправан положај у односу на лица која су имала станарско право на становима у друштвеној својини са правом откупа. Тврдњу о повреди права на дом доводе у узрочно-последичну везу са наводима о повреди права на правично суђење, уз истицање да државни органи треба да буду обавезани да им реше стамбено питање. Предлажу да Уставни суд усвоји уставну жалбу и одложи извршење оспорених аката.

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 документацију приложени уз уставну жалбу, утврдио да је оспореним пресудама правноснажно одбијен тужбени захтев тужиља, овде подносиатељки уставне жалбе, којим су тражиле да се утврди да спадају у круг лица која имају право да постану закупци на ближе описаном стану у приватној својини, а усвојен противтужбени захтев за њихово исељење из предметног стана, са образложењем да тужиље не могу стећи станарско право, односно сада право закупа на стану својини грађана, јер су стан почеле да користе после 29. јула 1973. године тј. након ступања на снагу Закона о стамбеним односима („Службени гласник РС“, број 29/73), и то С. М. 1977. године удајом за Д. М. који је у стану живео од свог рођења, док му је својство носиоца станарског права утврђено решењем надлежног органа 1982. године, а С. М. рођењем 1985. године.

4. Чланом 32. став 1. Устава, на чију повреду указују подносиатељке 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. 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).

За одлучивање у овој уставноправној ствари од значаја су и одредбе Закона о стамбеним односима („Службени лист САПВ“, број 19/74) који је био на снази у време усељења подносиатељке С. М. у предметни стан, а којима је било прописано: да грађанин који се уселио у стан у својини грађана на основу уговора о закупу стана стиче право да тај стан користи под условима утврђеним овим законом и уговором о закупу стана (члан 2. став 2); да се корисником стана у смислу овог закона сматрају носилац станарског права, чланови његовог породичног домаћинства који станују са њим и лица која су престала бити чланови тог домаћинства а остала су у истом стану (члан 9); да корисници стана који станују заједно са носиоцем станарског права имају право да трајно користе стан под условима из овог закона и да чланови породичног домаћинства имају право да трајно користе

стан и кад носилац станарског права трајно престане да користи стан, осим ако је престао да користи стан на основу отказа уговора о коришћењу стана, раскида тог уговора или на основу уговора о замени стана или ако је стекао станарско право на други стан који му је додељен и за чланове његовог породичног домаћинства који са њим станују, као и у случају из става 1. члана 14. овог закона. (члан 17).

Одредбама члана 9. ст. 2. и 3. Закона о стамбеним односима („Службени лист САПВ“, бр. 19/74, 17/81, 22/81, 33/81 и 12/82 – пречишћен текст) било је прописано да се члановима породичног домаћинства из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматрају деца (рођена у браку или ван брака, усвојена, пасторчад и унучад без родитеља) и њихови брачни другови, отац, мајка, очух, маћеха, усвојилац и друга лица која је носилац станарског права дужан да издржава или која су по закону дужна да издржавају носиоца станарског права и да се изузетно, својство члана породичног домаћинства може признати и лицима која су дуже времена заједно живела (заједница живота) са носиоцем станарског права (ванбрачни друг, давалац издржавања).

5. Имајући у виду садржину уставне жалбе, посебно чињеницу да подносиоци у суштини оспоравају примену и тумачење меродавног материјалног права, Уставни суд подсећа на свој став да гаранција правичног суђења има за циљ да обезбеди да се у судском поступку поштују људска права и слободе зајемчене Уставом и Конвенцијом, која је, сагласно одредби члана 6. став 2. Устава, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује (видети Одлуку Уставног суда Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)) из чега произлази и обавеза редовних судова да одредбе меродавног права примењују и тумаче у складу са одредбама Конвенције. Идентично становиште у погледу примене и тумачења домаћег права у складу са обавезама из Конвенције изнео је и Европски суд за људска права у пресуди *Stankova ĩroyĭiv Словачке*, од 9. октобра 2007. године (број представке 7205/02, став 24).

Полазећи од изнетог, Уставни суд констатује да је предмет конкретног парничног поступка био захтев подносиоцима уставне жалбе за утврђење „да спадају у круг лица која имају право да постану закупци на стану у својини грађана“, те противтужбени захтев за њихово исељење, као и то да су оспорене пресуде засноване на ставу судова да подносиоцима, с обзиром на чињеницу да стан користе од 1977. односно од 1985. године, не могу стећи својство носиоца станарског права тј. својство корисника предметног стана као чланови породичног домаћинства пок. носиоца станарског права, будући да је реч о стану у својини грађана на коме се после ступања на снагу Закона о стамбеним односима СРС, 29. јула 1973. године, то право више није могло стећи.

Имајући у виду разлоге на којима се заснива оспорена пресуда, Уставни суд подсећа да је истоветно питање које се поставља и у овом конкретном случају разматрао у поменутој Одлуци Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године. У том предмету подносиоцима уставне жалбе В. И. се у стан у својини грађана уселила 1982. године закључењем брака са лицем које је постало носилац станарског



права након смрти свога оца (претходног титулара овог права) 1981. године, а које лице је то својство стекло као члан породичног домаћинства пок. оца, јер је у стану живело пре и после 29. јула 1973. године. У том случају, супруг подносиоце уставне жалбе В. И. након смрти свога оца, није имао закључен уговор о коришћењу стана са власницима, а судови су усвојили захтев за иселење подносиоце. У наведеној Одлуци Уставни суд је истакао да сматра уставноправно прихватљивим став редовних судова да лице које се у стан у приватној својини уселило после 29. јула 1973. године, као дана ступања на снагу републичког Закона о стамбеним односима, не може да стекне својство носиоца станарског права на предметном стану, али да се арбитрерност у примени меродавног права огледа у изједначавању појмова носиоца станарског права и корисника стана. Уставни суд је том приликом, указујући на то да Закон о стамбеним односима није онемогућио да се након ступања на снагу тог закона стекне својство члана породичног домаћинства носиоца станарског права, односно својство корисника стана, закључио да је подносиоца В. И. у режиму Закона о стамбеним односима стекла право да трајно користи спорни стан у својини грађана јер се у њега законито уселила закључењем брака са носиоцем станарског права чиме је стекла својство корисника стана.

С обзиром на наведено, те чињеницу да се подносиоца С. М. 1977. године уселила у предметни стан закључењем брака са сином тадашњег носиоца станарског права, а друга подносиоца, њена кћерка, рођењем 1985. године, а посебно имајући у виду претходно цитиране одредбе Закона о стамбеним односима САПВ којима је било предвиђено ко се сматра корисником стана и коме се може признати својство члана породичног домаћинства носиоца станарског права, Уставни суд налази да се и у овом конкретном случају, као и у случају разматраном у Одлуци Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године, произвољност у примени меродавног права огледа у изједначавању појмова носиоца станарског права и корисника стана.

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 усвојио уставну жалбу и утврдио да је оспореним пресудама повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу отклонити поништајем оспорене другостепене пресуде и одређивањем да у поновном другостепеном поступку надлежни суд одлучи о жалби коју су оне изјавиле против оспорене првостепене пресуде, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Имајући у виду наводе подносиоце – да доношењем оспорених аката остају без „елементарног права на стан ... без било каквог решења њихове стамбене ситуације“ – Уставни суд посматрано у светлу гаранција члана 8. Конвенције, сматра неопходним да истакне да право на дом не значи право на стицање и обезбеђење стана. Наиме, према пракси Европског суда за људска права, члан 8. Конвенције не намеће никакву обавезу држави да

одговара за обезбеђење адекватног смештаја појединцима или породицама (видети, међу многим другим, пресуду *Case of Coster v. the UK*, број представке 24876/94, пресуда од 18. јануара 2001. и *Case of Velosa Barreto v. Portugal*, број представке 18072/91, пресуда од 21. новембра 1995), нити се њиме јемчи право грађанима да држава решава њихове стамбене проблеме (видети одлуку *Marzari против Италије*, од 4. маја 1999. године, број представке 36448/97). Што се пак тиче навода о неравноправном положају у односу на лица која су имала станарско право на становима у друштвеној својини са правом откупа, Уставни суд примећује да се положај ових лица управо разликовао с обзиром на чињеницу да носиоци станарског права на становима у друштвеној својини тим правом нису ограничавали друга приватна лица да своја својинска права на становима користе у пуном обиму, будући да власништво на тим становима није приватно.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, крећући се искључиво у границама навода уставне жалбе, оценио да се ти наводи подносиоци не могу довести у везу са садржином права на дом, те 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. Уставни суд је, имајући у виду да је донео коначну одлуку о уставној жалби, нашао да је предлог за одлагање извршења оспорених аката беспредметан.

9. С обзиром на наведено, 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-8949/2016 (Уж-1050/2015) од 6. априла 2017. године

**Нису повређена права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и слобода медија из члана 50. Устава (парнични поступак, накнада штете због повреде части и угледа објављивањем информација у јавном гласилу)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба д.о.о. „К.“ и С. М. изјављена против пресуде Вишег суда у Београду ПЗ. 20/13 од 12. септембра 2013. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 7820/13 од 20. новембра 2013. године.

## Образложење

1. Д.о.о. „К.“ из Београда и С. М. из Београда, поднели су Уставном суду, 13. јануара 2014. године, преко заједничких пуномоћника Б. Г. и Б. А, адвоката из Београда, уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Београду ПЗ. 20/13 од 12. септембра 2013. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 7820/13 од 20. новембра 2013. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на једнаку заштиту права и правно средство из члана 36. Устава и слободе медија из члана 50. Устава.

Подносиоци уставне жалбе наводе да су оспореним пресудама обавезани да тужиоцу Д. Ђ. накнаде нематеријалну штету за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа објављивањем неистинитих информација, а поводом чланка који се појавио 17. децембра 2012. године у Дневном листу „К.“; а у коме је објављено да је тужилац купио стан од 270 м<sup>2</sup> у Улици В. у Београду. Истичу да су поступајући судови погрешно оценили да се у конкретном случају ради о неистинитој информацији и да постоји одговорност подносилаца уставне жалбе за штету, те да су новинари подносиоца д.о.о. „К.“ из Београда пре објављивања спорног текста са пажњом проверили истинитост података о куповини наведеног стана, истичући да је Д. Ј., блиски пријатељ тужиоца, само формални власник стана и да је исти купљен за потребе тужиоца. Подносиоци уставне жалбе указују да је спорни текст имао за циљ да се открију афере о прикривању имовине чему прибегавају политичари, па да овакве судске пресуде онемогућавају медије да буду значајна полуга јавне контроле и оцене рада политичара који доносе одлуке од значаја за све грађане Републике Србије. Предлажу да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорене пресуде.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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 подносилаца уставне жалбе повређено или ускраћено њихово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Тужилац Д. Ђ. је 29. јануара 2013. године поднео Вишем суду у Београду тужбу против тужених д.о.о. „К.“ из Београда и С. М, овде подносилаца уставне жалбе, ради накнаде нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа нанете објављивањем неистините информације у Дневном листу „К.“, исправке информације и објављивања пресуде у наведеним новинама.

Виши суд у Београду је 12. септембра 2013. године донео оспорену пресуду ПЗ. 20/13, којом је: у ставу првом изреке усвојио тужбени захтев тужиоца, па је обавезан друготужени да као главни и одговорни уредник Дневног листа „К.“ објави исправку информације која је ближе описана у том ставу изреке, без одлагања, а најкасније у другом наредном броју дневне штампе од дана пријема преписа пресуде, под претњом плаћања тужиоцу износа од 1.500.000,00 динара на име примерене новчане своте за случај необјављивања исправке; у ставу другом изреке одбио као неоснован тужбени захтев тужиоца у делу којим је тражио да друготужени објави исправку на насловној страни, и то на 4/5 насловне стране у делу текста исправке у коме је наведено „Ексклузивно“; у ставу трећем изреке усвојио тужбени захтев тужиоца и обавезао тужене да му на име накнаде нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа нанете објављивањем неистинитих, нетачних и непотпуних информација солидарно исплате износ од 100.000,00 динара, са законском затезном каматом од дана пресуђења па до коначне исплате; у ставу четвртм изреке одбио као неоснован тужбени захтев тужиоца за накнаду нематеријалне штете преко досуђених износа из става трећег изреке а до траженог износа од 1.000.000,00 динара; у ставу петом изреке обавезао друготуженог да објави ову пресуду у целини у издању Дневног листа „К.“ у коме буде извршена исправка неистинитих информација; у ставу шестом изреке обавезао тужене да тужиоцу солидарно накнаде трошкове парничног поступка у износу од 48.010,00 динара.

Одлучујући о жалби тужених, Апелациони суд у Београду је 20. новембра 2013. године донео оспорену пресуду Гж. 7820/13, којом је: у ставу првом изреке одбио жалбу као неосновану и потврдио ожалбену првостепену пресуду у делу става првог њене изреке којим је одлучено о објављивању исправке и да друготужени исплати тужиоцу износ од 200.000,00 динара на име примерене новчане своте за случај необјављивања исправке, као и ставовима трећем, петом и шестом њене изреке; у ставу другом изреке усвојио жалбу тужених и преиначио првостепену пресуду у преосталом делу става првог изреке тако што је одбио као неоснован тужбени захтев тужиоца за исплату износа од 1.300.000,00 динара на име примерене новчане своте за случај необјављивања исправке. У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је у поступку пред првостепеним судом утврђено да је 17. децембра 2012. године у дневним новинама „К.“ број 3317 објављена фотографија тужиоца и фотографија зграде уз наслов „Ексклузивно: К. открива“, „Ђ. купио стан од 700.000 евра“ и поднаслови „Председник Д. и градоначелник Б. частио се дуплексом од 270 м<sup>2</sup> у центру Београда на 200 метара од Х.“ и „Ђ. недавно за 1.000.000,00 евра купио вилу на Сењаку од 193 м<sup>2</sup>“, те да је на странама 10 и 11 истог издања објављена фотографија тужиоца уз наднаслов „Најбогатији подстанар на свету“ и наслов „Ђ. купио дуплекс од 700.000 евра, као и поднаслов „Градоначелник Б. частио се станом од 270 квадрата у Улици В, купопродајни уговор у његово име потписао Д. Ј. директор фирме „С.“ која је купила вилу на С.“;

да у тексту потписаном од стране „Екипе К.“ стоји „Добро, је л’ ти доста?“ и текст да је градоначелник Б. купио за око 700.000,00 евра дуплекс од 270 квадрата на В. на 200 метара од Х., те да се стан који је пазарио налази у улици у којој он тренутно изнајмљује стан, да Ђ. нова „гајба“ има 270 квадрата – 110 + 160, а да је инвеститор М. П. некадашњи фудбалер Ц. звезде и да је папире о куповини стана потписао Д. Ј. директор фирме „С.“, чији је стопроцентни власник фирма „М.“ у којој Д. Ђ. има удео од 25%; да је у тексту даље наведено да је градоначелник купио стан у П. згради, али да се као купац наводи Д. Ј. и да је зграда модерна на локацији где квадрат иде преко 3.000,00 евра, те да је Ђ. изнајмио стан у згради преко пута док се ова не заврши; да је у левом доњем углу чланка на 10. страни уоквирен наслов „П.: Не морам да откријем“ са текстом „Ову информацију је потврдило за „К.“ више независних извора међутим, М. П. тврди да стан није продао првом човеку престонице. Нисам продао стан градоначелнику, уосталом ја вама не морам да откријем коме сам продао некретнину. У том послу сам с кумом – рекао је П.“, а да је на страни 10. и 11. објављена фотографија куће са уоквиреним текстом „Кућа коју није купио Ђ, већ његова фирма“; да је у току првостепеног поступка утврђено да тужилац са породицом станује у стану који се налази у поткровљу стамбене зграде у Улици В. број 37 у Београду, и то стана број 8, површине 105,90 м<sup>2</sup> и галеријско-таванског простора изнад стана и ходника зграде, а по основу уговора о закупу непокретности који је закључен 6. новембра 2012. године са закуподавцем Д. Ј, власником овог стана; да новинари који су писали спорни текст нису имали на увид овај уговор о закупу, а да је сведок М. Л. пре писања текста извршио увид у катастар непокретности и видео да се објекат током његове изградње водио на М. П, а да је у моменту суђења у катастру уписан Д. Ј. као власник наведеног стана; да тужилац није одговарао на директне позиве новинара, нити је имао сазнање да је неко из његове службе одговарао на позиве и да је тужилац због спорног текста смршао и да су неистините информације довеле до тога да људи мењају мишљење о њему и праве другачију слику, да је имао проблем да објашњава својој деци да није лопов, те да прати своју ћерку школског узраста, јер брине за њену безбедност; да је полазећи од наведеног, другостепени суд оценио да је правилан закључак првостепеног суда да новинари првотуженог у конкретном случају нису поступили у складу са одредбом члана 3. став 1. Закона о јавном информисању из 2003. године, која је предвидела дужност новинара да пре објављивања информације, која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима провере њено порекло, истинитост и потпуност, јер су новинари првотуженог објавили неистиниту информацију, па су испуњени услови из члана 47. став 3. поменутог закона за објављивање исправке; да је првостепени суд, по налажењу другостепеног суда, превисоко одмерио примерену новчану своту за случај необјављивања исправке из члана 53. став 2. Закона о јавном информисању из 2003. године, па да другостепени суд сматра да износ од 200.000,00 динара представља примерену новчану своту коју би друготужени био у обавези да плати тужиоцу за случај

необјављивања исправке информације; да је правилно првостепени оценио да износ од 100.000,00 динара представља правичну накнаду тужиоцу због претрпљене нематеријалне штете, имајући у виду чињеницу да је тужилац због спорног текста и тиража Дневног листа „К.“ имао проблеме који се тичу односа са децом и односа околине према њему, а посебно водећи рачуна о томе да ова накнада не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом, у смислу одредаба члана 200. Закона о облигационим односима; да су неосновани наводи жалбе тужених којима се указује да су новинари добили информацију да је тужилац фактички купио стан, а да се Д. Ј. формално води као власник, те да уговор о закупу који је доставио тужилац потврђују наводе објављене у спорном тексту да је непокретност купљена за потребе тужиоца; да је у Дневном листу „К.“ од 17. децембра 2012. године објављена информација да је тужилац купио дуплекс од 700.000,00 евра, а да је уговор о купопродаји у његово име потписао Д. Ј. (из чега произлази да је Д. Ј. као пуномоћник тужиоца у његово име и за његов рачун потписао уговор о купопродаји стана који је предмет спора), а што је у току првостепеног поступка утврђено да представља нетачну информацију, с обзиром на то да је Д. Ј. наведени уговор потписао као купац, а потом као закуподавац издао стан у закуп тужиоцу, при чему је чињеница због чега је Д. Ј. купио тај стан без утицаја на тачност информације која је пренета у Дневном листу „К.“; да су неосновани наводи жалбе тужених да у конкретном случају нису објављене неистините информације и да те информације нису подесне да повреду част и углед тужиоца; да сама чињеница да информација о куповини наведеног стана није тачна, значи да она има лезиону способност, јер њена неистинитост вређа част и углед, приватност и друга права и слободе лица на које се односи, у конкретном случају тужиоца; да су неосновани наводи жалбе тужених да су новинари у свему поступали са дужном новинарском пажњом и правилима струке, због тога што су, поред осталог, проверили у Служби за катастар непокретности ко је власник спорног стана, из разлога што су новинари увидом у катастар имали сазнање да се тужилац не води као власник стана, па су упркос томе објавили спорни текст.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду позивају подносиоци уставне жалбе и које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, утврђено је: да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да 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 слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје, а да се слобода изражавања може законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије (члан 46); да у Републици Србији нема цензуре, а да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље (члан 50. став 3).

Одредбама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 и 41/11), који се у конкретном случају примењивао у предметном парничном поступку, било је прописано: да су новинар и одговорни уредник јавног гласила дужни да пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима, провере њено порекло, истинитост и потпуност, као и да су новинар и одговорни уредник јавног гласила дужни да туђе информације, идеје и мишљења пренесу и објаве веродостојно и потпуно, а уколико је информација пренета из другог јавног гласила, уз навођење гласила из којег је информација пренета (члан 3); да се у јавним гласилима слободно објављују идеје, информације и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна, осим када је другачије одређено законом, да се одредба става 1. овог члана примењује без обзира на начин на који је прибављена информација (члан 4); да свако лице на које се односи нетачна, непотпуна или друга информација чије је објављивање у складу са овим законом забрањено, као и лице коме није објављена исправка, одговор или друга информација чије објављивање има право да тражи од јавног гласила, у складу са овим законом, а које због њеног објављивања, односно необјављивања трпи штету, има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете у складу са општим прописима и одредбама овог закона, независно од других правних средстава која том лицу стоје на располагању (члан 79); да новинар, одговорни уредник и правно лице које је оснивач јавног гласила који су пре објављивања с пажњом примереном околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информације, солидарно одговарају за материјалну и нематеријалну штету проузроковану објављивањем информације (члан 80. став 1).

Одредбама члана 200. 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 ће суд за претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због умањења животне активности,

наружености, повреде угледа, части, слободе или права личности, смрти блиског лица као и за страх, ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете као и у њеном одсуству и да ће приликом одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете, као и о висини њене накнаде, суд водити рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом.

5. Разматрајући наводе подносилаца уставне жалбе о повреди њиховог права на правично суђење у предметном парничном поступку, Уставни суд је закључио да подносиоци своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава заснивају на чињеници да су поступајући судови произвољно применили материјално право на њихову штету, погрешно налазећи да постоји одговорност подносилаца за штету зато што се ради о неистинитој информацији да је тужилац власник стана у Улици В. број 37 у Београду. По мишљењу подносилаца уставне жалбе, њихова новинарска екипа је пре објављивања спорног текста у складу са одредбама члана 3. став 1. Закона о јавном информисању из 2003. године са дужном пажњом проверила поузданост наведене информације коју су објавили у Дневном листу „К.“ у издању од 17. децембра 2012. године, па да самим тим није било места деликтној одговорности подносилаца. У том контексту, подносиоци уставне жалбе напомињу да овакав правни став парничних судова спречава новинаре да се баве својим послом у погледу откривања афера о прикривању имовине од стране јавних функционера.

Имајући у виду суштину навода подносилаца уставне жалбе и да се у конкретном случају ради о парници ради накнаде нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због повреде угледа и части, проузроковане објављивањем неистините информације у новинском тексту, Уставни суд налази да је, за оцену основаности навода подносилаца о повреди права на правично суђење, потребно претходно одговорити на питање да ли је подносиоцима у предметном парничном поступку повређена слобода изражавања, као једна од тековина модерног демократског друштва, а која је нашла место и у највишем правном акту у Републици Србији. С тим у вези, Уставни суд је пошао од гаранција садржаних у одредби члана 46. став 1. Устава и констатовао да Устав јемчи слободу мишљења и изражавања, као и слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Међутим, Уставом се не јемчи апсолутна слобода изражавања, будући да су ставом 2. наведеног члана утврђена ограничења те слободе. Тако 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. Полазећи од изнетог, а имајући у виду и опште начело ограничења људских и мањинских права прокламовано одредбама члана 20. Устава, као и праксу Уставног суда и Европског суда за људска права (у даљем тексту:



ЕСЉП), Уставни суд је утврдио да се наведена слобода може ограничити под следећим условима: 1) да је такво ограничење изричито прописано законом; 2) да је сврха ограничења, између осталог, и заштита права и угледа других (легитимни циљ); 3) да је ограничење у оном обиму који је неопходан да се сврха ограничења задовољи у демократском друштву (неопходно у демократском друштву).

Уставни суд даље 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. Суд даље констатује да се, према пракси 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. Такви су захтеви плурализма, толеранције и отворености ума, без којих нема „демократског друштва“ (видети пресуде ЕСЉП у предметима *Handyside* *против Уједињеног Краљевства*, представка број 5493/72, од 7. децембра 1976. године, став 49. и *Nilsen and Johnsen* *против Норвешке*, представка број 23118/93, од 25. новембра 1999. године, став 43). Уставни суд напомиње и да је одредбама Закона о јавном информисању из 2003. године, који се примењивао на спорни грађанскоправни однос, било предвиђено да у се јавним гласилима слободно објављују идеје, информације и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна, осим ако законом није другачије прописано, и то без обзира на начин на који је прибављена информација.

Ипак, као што је раније изнето, слобода изражавања није апсолутна и подразумева одређени степен одговорности и дужности. Реч је о релативној слободи, јер може бити ограничена легитимним циљем у који, поред осталог, спада и заштита права и угледа других лица. Поред тога, слобода новинарског изражавања је нарочито „условљена одредбом која налаже да медији морају да делују у доброј вери и да пружају тачне и поуздане информације у складу са новинарском етиком“ када извештавају о питањима од општег и јавног интереса, те да поступају у складу са професионалним стандардима (видети пресуде ЕСЉП у предметима *Goodwin* *против Уједињеног Краљевства*, представка број 17488/90 од 27. марта 1996. године, став 39, *Fressoz and Roire* против Француске, представка број 29183/95, од 21. јануара 1999. године, став 54 и *Bladet Tromsø i Stensaas* *против Норвешке*, представка број 21980/93, од 20. маја 1999. године, став 65). У том смислу, Уставни суд истиче да је овакву новинарску обавезу познавао и Закон о јавном информисању из 2003. године, који је у члану 3. став 1. предвиђао

да су новинар и одговорни уредник јавног гласила дужни да пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима, провере њено порекло, истинитост и потпуност (видети Одлуку Уставног суда Уж-3884/2013 од 4. фебруара 2016. године).

У овој уставноправној ствари су од нарочитог значаја следећи ставови ЕСЉП: да редовни судови не треба превише строго да оцењују професионално понашање новинара, јер то касније може довести до одвраћања од вршења функције информисања јавности, односно вршења функције „јавног чувара“ коју штампа обавља у једном демократском друштву, будући да једна судска одлука може имати утицај не само на појединачни случај, већ на медије у целини (пресуда ЕСЉП у предмету *Yordanova and Toshev ĩройив Бујарске*, представка број 5126/05, од 2. октобра 2012, став 48); да би „штампа начелно требало да има право, када доприноси јавној расправи о питањима од легитимног интереса, да се позива на садржај службених извештаја, без претходног спровођења независног истраживања“ (пресуда ЕСЉП у предмету *Colombani ĩройив Француске*, представка број 51279/99, од 25. јуна 2002. године, став 65).

Примењујући напред наведено на конкретан случај, Уставни суд је најпре констатовао да су оспореним пресудама заштићена права личности тужиоца на уштрб слободе новинарског изражавања. Подносиоци уставне жалбе су правноснажно обавезани да тужиоцу пруже одговарајућу сатисфакцију у виду накнаде нематеријалне штете, исправке спорне информације и објављивања пресуде, јер је закључак парничних судова да су објављивањем спорне информације, којом је тужилац означен као власник луксузног стана на атрактивној локацији у Београду, повређени част и углед тужиоца. Дакле, оспореним пресудама је несумњиво дошло до ограничења слободе изражавања подносилаца уставне жалбе. Одговор на питање да ли таква врста ограничења представља повреду слободе изражавања зависи од испуњености горе наведених услова – законитост, легитимни циљ и неопходност у демократском друштву.

Према оцени парничних судова, запослени код подносиоца уставне жалбе д.о.о. „К.“ из Београда пре објављивања спорног текста нису са пажњом примереном околностима проверили тачност и поузданост информације да је тужилац власник наведеног стана, у смислу одредаба члана 3. Закона о јавном информисању из 2003. године. Подносиоци уставне жалбе су у току предметног парничног поступка инсистирали на томе да су кредибилитет те информације проверили из више извора, између осталог и у разговору са комшијама и инвеститором који је учествовао у изградњи зграде у којој се налази спорни стан, па да су пружили прилику и тужиоцу да демантује наводе да је он купио луксузни стан, који није одговарао на њихове позиве. Подносиоци уставне жалбе су у овом тзв. „штампарском спору“ тврдили да су на професионалан начин дошли до сазнања да је тужилац власник стана у Улици В. број 37 у Београду и да самим тим не постоје услови за њихову деликтну одговорност.

По мишљењу Уставног суда, спорна информација је објављена са циљем да јавност буде обавештена о имовинском стању тужиоца који је у то време обављао функцију градоначелника Г. Б, који је као функционер у складу са одредбама чл. 43. и чл. 44. Закона о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године био дужан да поднесе наведеном регулаторном телу извештај о својој имовини и приходима на дан постављења на функцију, односно ванредни извештај уколико би дошло до битне промене у вредности имовине у односу на податке из иницијалног извештаја, под претњом одређених санкција у случају непоступања по овим одредбама. Дакле, Уставни суд сматра да се спорна информација у вези власништва над луксузним станом може оквалификовати као чињеница, чије постојање, истинитост и потпуност може бити предмет доказивања. У вези са тим, оцена испуњености првог услова за предметно ограничење слободе изражавања директно зависи од одговора на питање да ли су поступајући судови на уставноправно прихватљив начин применили одговарајуће одредбе Закона о јавном информисању из 2003. године.

С обзиром на то да је у предметном парничном поступку несумњиво утврђено да су запослени код подносиоца уставне жалбе д.о.о. „К.“ из Београда пре објављивања спорног текста извршили увид у катастар непокретности, видевши да се инвеститор М. П. водио као власник зграде у Улици В. број 37 у Београду током њене изградње и да је Д. Ј. након етажирања зграде уписан као власник спорног стана, те да је тужилац на основу уговора о закупу од 6. новембра 2012. године, који је закључио са Д. Ј, користио ту непокретност у својству закупца, Уставни суд сматра да су Виши суд у Београду и Апелациони суд у Београду дали довољне, јасне и уставноправно прихватљиве разлоге када су оценили да се поузданост информације о власништву на наведеном стану могла утврдити искључиво у јавном регистру који садржи податке о стварним правима на непокретности, па да новинари Дневног листа „К.“ у конкретном случају нису поступили са дужном пажњом када су упркос другачијим подацима објавили вест да је тужилац власник тог стана. Према томе, Уставни суд налази да су наведени првостепени и другостепени суд извели уставноправно прихватљив закључак да су подносилац уставне жалбе д.о.о. „К.“ из Београда, као правно лице које је оснивач јавног гласила, и подносилац С. М, као главни и одговорни уредник новина, солидарно одговорни за штету насталу објављивањем спорних информација, с обзиром на то да њихову тачност и потпуност нису проверили са пажњом примереном околностима, у смислу члана 3. Закона о јавном информисању из 2003. године. Узимајући у обзир да су парнични судови на уставноправно прихватљив начин применили одговарајуће одредбе меродавног закона, Уставни суд је закључио да је први услов за дозвољено ограничење слободе изражавања, у конкретном случају, испуњен.

Испитујући испуњеност другог услова, Уставни суд је утврдио да је сврха предметног ограничења несумњиво била заштита права и угледа другог (тужиоца), која је Уставом допуштена.

На крају, задатак Уставног суда је да утврди и да ли је предметно ограничење слободе изражавања било пропорционално легитимном циљу чијем се постизању тежило (неопходно у демократском друштву), те да ли су разлози које су навели поступајући судови како би оправдали предметно ограничење били релевантни и довољни. Другим речима, у ситуацији када су, као у конкретном случају, супротстављена два права – право на слободу новинарског изражавања и право на част и углед, судови приликом одлучивања морају успоставити правичну равнотежу између супротстављених права.

С тим у вези, Уставни суд указује на свој раније изражен став да посебну заштиту права на слободу изражавања уживају новинари и медији због своје нарочито важне друштвене улоге да саопштавају информације и мишљења о свим питањима од јавног интереса. С друге стране, учешће једне особе у јавном животу носи са собом и извесне обавезе, тако да је граница прихватљиве критике шира уколико се информације и мишљења саопштена јавности односе на јавне личности (видети Одлуку Уставног суда Уж-2330/2011 од 25. септембра 2014. године).

Спорном информацијом је тужилац Д. Ђ. доведен у везу са куповином луксузног стана који је по својој вредности далеко превазилазио приходе које је тужилац имао као градоначелник Г. Б, па су подносиоци уставне жалбе практично довели у питање да ли је подносилац као вршилац јавне функције прикрио имовину коју је према одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције био дужан да пријави тој агенцији. Према томе, степен толеранције, који је тужилац морао да покаже у датим околностима је свакако морао бити већи него да је у питању било објављивање информација из његовог приватног живота.

Уставни суд се код оцене испуњености првог услова за дозвољеност предметног ограничења, већ изјаснио да су подносиоци уставне жалбе, како су то и парнични судови констатовали, били у обавези да пре објављивања спорне информације, са пажњом примереном околностима, провере њену истинитост и потпуност, имајући у виду да се тужилац према подацима Службе за катастар непокретности није водио као власник на наведеном стану. Полазећи од наведеног, Уставни суд је закључио да су Виши суд у Београду и Апелациони суд у Београду, у циљу успостављања правичне равнотеже између супротстављених права подносилаца уставне жалбе и тужиоца, ценили све околности конкретног случаја и дали јасне и уставноправно прихватљиве разлоге за оцену о основаности тужбеног захтева за накнаду нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа тужиоца. У том смислу, Уставни суд налази да су подносиоци уставне жалбе својим поступцима могли у јавности да оставе утисак да је тужилац злоупотребио јавну функцију у циљу стицања личне користи, без обзира што поводом спорног догађаја против тужиоца није вођен било какав поступак, како пред Агенцијом за борбу против корупције, тако и пред прекршајним и кривичним судовима.

Такође, Уставни суд је оценио и да висина износа који су досуђени тужиоцу на име накнаде нематеријалне штете, а коју су подносиоци уставне

жалбе дужни солидарно да исплате, представља правичну меру ограничења слободе новинарског изражавања и сразмерна је сврси ограничења у конкретном случају.

Имајући у виду све изнете разлоге, Уставни суд је закључио да је предметно ограничење слободе изражавања било неопходно ради заштите права и угледа другог лица. Самим тим, Уставни суд налази да оспореним пресудама није повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је оценио да се наводи подносилаца уставне жалбе којима образлажу тврдње о повреди њиховог права на једнаку заштиту права, а којима се првенствено указује на оцену доказа од стране парничних судова, не могу довести у везу са садржином одредбе члана 36. став 1. Устава, којом се сваком јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, односно заштита од различитог одлучивања суда и других органа у предметима са истом чињеничном и правном ситуацијом.

Поред тога, Уставни суд налази да оспореном другостепеном пресудом није повређено право подносилаца уставне жалбе на правно средство. Наиме, управо пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 7820/13 од 20. новембра 2013. године представља доказ да су подносиоци уставне жалбе имали и искористили правно средство (жалбу), о коме је одлучио надлежни другостепени суд, при чему Уставни суд и овога пута наглашава да одредба члана 36. став 2. Устава не јемчи позитиван исход поступка по изјављеном правном средству. С тим у вези, Уставни суд сматра да је Апелациони суд у Београду оценио све релевантне наводе жалбе подносилаца и да је јасно, потпуно и недвосмислено дао разлоге због којих је нашао да је наведени редовни правни лек неоснован.

У погледу навода подносилаца уставне жалбе о повреди слободе медија у предметном парничном поступку, Уставни суд напомиње да подносиоци првенствено указују да оспорене пресуде представљају својеврстан облик цензуре медија. Међутим, овакви наводи подносилаца уставне жалбе о повреди члана 50. став 3. Устава се, по оцени Уставног суда, не могу довести у везу са садржином оспорених пресуда којима је одлучивано о основаности тужбеног захтева тужиоца за накнаду нематеријалне штете проузроковане објављивањем неистинитих информација у јавном гласилу.

Из свих изнетих разлога, Уставни суд је одбио уставну жалбу 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).

6. Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

## Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава (радни спор)

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. М. и утврђује да је решењима Апелационог суда у Београду Гж1. 2109/14 од 23. јула 2014. године и Вишег суда у Београду П1. 285/14 од 19. јуна 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Апелационог суда у Београду Гж1. 2109/14 од 23. јула 2014. године и одређује да надлежни суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Београду П1. 285/14 од 19. јуна 2014. 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. М. из Београда поднео је Уставном суду, 7. октобра 2014. године, преко пуномоћника В. Б, адвоката из Београда, уставну жалбу против аката наведених у изреци и закључка Владе Републике Србије – Комисија за именовања број 111-6604/13 од 20. јануара 2014. године, због повреде права на приступ суду као елемента права на правично суђење и права на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

Подносилац уставне жалбе наводи да је на основу поуке о правном леку, која није садржала податак о томе у ком року и пред којим судом се може покренути поступак за поништај оспореног закључка, поднео тужбу Управном суду, који се огласио ненадлежним и предмет доставио Вишем суду на даље поступање, који је затим тужбу одбацио са образложењем да је као тужена означена Влада Републике Србије, која не може бити странка у поступку. Подносилац сматра да му је због формалног, а не суштинског тумачења права, описаним поступањем надлежних судова, без његове кривице, будући да му није дата могућност да тужбу прилагоди правилима парничног поступка, онемогућено да суд испита законитост оспореног закључка и на тај начин ускраћено право на приступ суду. Повреду права на правно средство види у „неуредној“ поуци о правном леку, која је дата у оспореном закључку. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорене акте и утврди му право на 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.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним закључком Владе Републике Србије – Комисија за именовања број 111-6604/13 од 20. јануара 2014. године одбачена је пријава коју је поднео овде подносилац уставне жалбе на јавни конкурс у поступку за именовање директора ЈП Новинска агенција Танјуг. Закључак је садржао упутство о правном средству да против њега „није допуштена посебна жалба, већ се може покренути поступак пред надлежним судом“.

Подносилац уставне жалбе је 24. марта 2014. године против поменутог закључка поднео тужбу Управном суду, у којој је као тужену означио Владу Републике Србије – Комисија за именовања.

Решењем У. 4393/14 од 10. априла 2014. године Управни суд се огласио стварно ненадлежним за поступање по поднетој тужби, наставши да поступак који је покренуо подносилац не представља управни спор у смислу члана 3. Закона о управним споровима за чије решавање је надлежан Управни суд, већ спор за чије решавање је, у смислу члана 23. став 1. тачка 8) Закона о уређењу судова, надлежан Виши суд у Београду, коме су уступљени списи на даље поступање.

Оспореним решењем Вишег суда у Београду ПП. 285/14 од 19. јуна 2014. године одбачена је тужба подносиоца уставне жалбе због тога што је као тужена означена Влада Републике Србије – Комисија за именовања, која не може бити странка у поступку, а не Република Србија која има својство правног лица и која, сагласно члану 74. став 1. Закона о парничном поступку, једино може да буде странка у парничном поступку. У образложењу је истакнуто и да суд не може да уместо тужиоца уреди тужбу тј. да означи туженог у овом спору, будући да је то радња коју може само да предузме тужилац, односно његов пуномоћник.

Против овог решења подносилац је изјавио жалбу, у којој је, између осталог, истакао да чак и у случају да је за поступање надлежан Виши, а не Управни суд, није било места одбачају, јер је приликом означања туженог констатовано да се ради о Републици Србији, те да такав приступ суда, без обзира на питање надлежности, доводи до повреде права на правно средство и права на приступ суду због тога што у ситуацији када је оспорени закључак снабдевен непотпуном и нејасном поуком о правном леку, подношење тужбе ненадлежном суду никако не може ићи на штету странке у поступку.

Оспореним решењем Апелационог суда у Београду Гж1. 2109/14 од 23. јула 2014. године потврђено је првостепено решење, уз оцену да је донето правилном применом одредаба члана 79. став 1, члана 98. став 3, члана 101. став 5. и члана 192. став 1. Закона о парничном поступку и да су неосновани жалбени наводи да је приликом означања туженог констатовано да се ради о Републици Србији јер је у поднетој тужби као тужена означена Влада Републике Србије – Комисија за именовање. Констатовано је и да су

цењени и остали жалбени наводи али да их суд посебно не образлаже јер нису од утицаја на другачију одлуку.

4. Одредбама Устава на чију се повреду указује у уставној жалби, утврђено је: право на правично суђење (члан 32. став 1); право на правно средство (члан 36. став 2).

Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – Одлука УС, 74/13 – Одлука УС и 55/14) је прописано: да ће по правноснажности решења којим се огласио ненадлежним (чл. 17. и 19), суд уступити предмет надлежном суду и да ће суд коме је предмет уступљен као надлежном наставити поступак као да је код њега био покренут (члан 20. ст. 1. и 3); 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 и да ће суд да одреди рок за отклањање недостатака из ст. 1. и 2. овог члана, под условима прописаним одредбама члана 101. овог закона (члан 80. ст. 1. и 3); да ако је поднесак неразумљив или непотпун (члан 98. став 3), суд ће странци која нема пуномоћника да врати поднесак ради исправке, осим ако законом није другачије прописано и да ако је поднесак, који је у име странке поднео пуномоћник, односно јавни правобранилац или јавни тужилац неразумљив или непотпун, суд ће да га одбаци (члан 101. ст. 1. и 5); да тужба мора да садржи одређени захтев у погледу главне ствари и споредних тражења, чињенице на којима тужилац заснива захтев, доказе којима се утврђују ове чињенице, вредност предмета спора, као и друге податке које мора имати сваки поднесак (члан 98) (члан 192. став 1); да ако утврди да је тужба неразумљива или непотпуна или да постоје недостаци који се тичу способности тужиоца или туженог да буду странке у парници или недостаци у погледу законског заступања странке или недостаци који се односе на овлашћење заступника да покрене парницу ако је такво овлашћење потребно, суд ће ради отклањања ових недостатака да предузме потребне мере прописане у овом закону (чл. 80. и 101) (члан 293); да суд по претходном испитивању тужбе доноси решење којим се тужба одбацује ако утврди да је, поред осталог, тужба неразумљива или непотпуна, као и то да је пре доношења решења о одбацивању тужбе из разлога прописаних у ставу 1. овог члана, суд дужан да одржи рочиште на коме ће тужиоцу омогућити да се изјасни о одбацивању тужбе (члан 294).

Чланом 23. став 1. Закона о изменама и допунама о парничном поступку („Службени гласник РС“, број 55/14) је прописано 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.

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) је прописано: да тужени у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт (члан 12); да се управни спор може покренути и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку (члан 14. став 2); да тужба мора да садржи име и презиме, адресу



и место становања, односно назив и седиште тужиоца, означање управног акта против кога је тужба поднета, разлоге због којих се тужба подноси, предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и потпис тужиоца (члан 22. став 1).

Чланом 43. 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 и 44/14) је прописано: да Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком (став 1); да Влада решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја (став 2); да кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке (став 3).

Чланом 29. став 7. Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13 (Аутентично тумачење) и 44/14) прописано је да неблаговремене, неразумљиве и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази, комисија одбацује закључком против кога није допуштена посебна жалба.

5. Будући да подносилац истиче повреду права на приступ суду као елемента права на правично суђење, Уставни суд, пре свега, истиче да се поменути правом свакоме јемчи да пред суд изнесе захтев у вези својих „грађанских“ права и обавеза, те да 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 *Golder и проиштив УК*, од 21. фебруара 1975. године, ст. 28. до 36). Осим услова да је реч о „грађанским“ правима и обавезама, право на које се лице позива пред судом мора имати основ у унутрашњем законодавству (видети пресуду *James и друиш проиштив УК*, од 21. фебруара 1986. године, став 81). Такође, према пракси Европског суда за људска права, право на приступ суду није апсолутно јер државе могу да уведу ограничења за потенцијалне парничаре/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 уништавају саму суштину права (видети пресуду *Levages Prestations Service и проиштив Француске*, од 23. октобра 1996. године, број представке 21920/93, став 40). Европски суд за људска права је истицао и да је у начелу прихватљиво да се установе процесна ограничења и захтеви у унутрашњем праву ради бољег и ефикаснијег обављања правосудне делатности, али да та ограничења не би смела да извитопере саму суштину права на приступ суду (*Hadjianastassiou и проиштив Грчке*, од 16. децембра 1992. године, број представке 12945/87, ст. 32. до 37). Такође, када одлука задире у „грађанска“ права или када „кривичну“ оптужбу износи управно, дисциплинско или извршно тело, мора постојати структурно право жалбе правосудном органу у унутрашњем праву – могућност да се поднесе захтев барем за један степен судског преиспитивања,

што представља аутономни захтев члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (видети пресуду *Albert and Le Compte против Белије*, од 10. фебруара 1983. године, ст. 25. до 37), који је суштински истоветан члану 32. став 1. Устава.

Примењујући наведено на конкретан случај, а имајући у виду карактер акта чије преиспитивање је тражено од стране редовних судова који су донели оспорена решења о одбацивању подносиоачеве тужбе, Уставни суд налази да је у светлу примењивости права на приступ суду прво неопходно испитати да ли је подносилац имао „грађанско“ право које има основ у домаћем законодавству. С тим у вези, Уставни суд констатује да према одредбама Закона о предузећима, свако лице које испуњава прописане услове има право да учествује у јавном конкурс за именовање директора јавног предузећа (чл. 21. до 32). Дакле, подносилац је имао право које има основ у домаћем законодавству и оно је, по налажењу Суда, по својој природи „грађанско“, будући да се тиче права на приступ јавној функцији у ком поступку, сагласно поменутом закону, против закључка комисије Владе којим се одбацује пријава на јавни конкурс, није допуштена посебна жалба, већ се „може покренути поступак пред надлежним судом“, каква поука о правном средству је дата подносиоцу.

Даље, како подносилац сматра да му је услед начина на који су редовни судови тумачили одредбе процесног закона (формалног, а не суштинског приступа) повређено право на приступ суду као елемент права на правично суђење, Уставни суд подсећа на свој став да није надлежан да у уставносудском поступку оцењује правилност правних закључака редовних судова јер би у том случају, поступајући као инстанциони суд, изашао из граница својих овлашћења. Једини изузетак од наведеног постоји у ситуацији када закључци редовних судова за последицу имају повреду уставних права и слобода (видети Одлуку Уставног суда Уж-7687/2012 од 23. септембра 2015. године на: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)). Дакле, следеће питање на које је потребно одговорити јесте да ли је начин на који је парнични суд применио и тумачио одредбе процесног права на које се позвао и с тим у вези дао аргументацију за одлуку о одбацивању подносиоачеве тужбе, довео до тога да је подносиоцу повређено право на приступ суду тј. да ли су последице примене и тумачења процесних правила од стране редовних судова у складу са Уставом зајемченим правом на правично суђење.

У одговору на ово питање Уставни суд констатује да је подносилац на основу поуке која му је дата – да се против оспореног закључка „може покренути поступак пред надлежним судом“ – поднео тужбу Управном суду, у којој је као туженог означио орган чији је управни акт оспорио – Владу Републике Србије – Комисија за именовања. Управни суд је оценио да поступак који је покренуо подносилац не представља управни спор, па се огласио стварно ненадлежним за поступање по поднетој тужби и списе предмета је доставио на поступање Вишем суду у Београду, који је оспореним решењем подносиоачеву тужбу одбацио због тога што је као тужена страна означена Влада Републике Србије – Комисија за именовања, која не може

бити странка у поступку јер нема својство правног лица, а не Република Србија, која то својство има и која једино може бити странка у парничном поступку. Доносећи оспорено решење, Виши суд је нагласио да не може уместо подносиоца да уреди тужбу и да означи туженог у овом спору, будући да је то радња коју може само да предузме подносилац као тужилац, односно његов пуномоћник. Ову аргументацију је прихватио и Апелациони суд у Београду, оценивши да жалбени наводи којима је истицано да у ситуацији када је спорни закључак снабдевен непотпуном и нејасном поуком о правном леку, подношење тужбе ненадлежном суду никако не може ићи на штету странке, нису од утицаја на другачију одлуку суда.

Полазећи од свега изложеног, а посебно имајући у виду да Закон о јавним предузећима само прописује да против закључка којим се одбацује пријава на јавни конкурс за именовање директора јавног предузећа није допуштена посебна жалба, Уставни суд налази да из поуке која је дата подносиоцу – да се против закључка може покренути поступак пред надлежним судом – није извесно које правно средство је требало користити у конкретном случају. Стога, у овој ситуацији када је оспорени закључак био снабдевен непрецизном поуком о правном средству у погледу тачне одређености поступка у коме се може тражити судска заштита и када се Управни суд огласио ненадлежним за поступање по подносиочевој тужби у којој је, сагласно Закону о управним споровима, као тужени означен орган – доносилац оспореног акта, Уставни суд налази да је подносилац, имајући у виду одредбе чл. 79, 80. и 293. Закона о парничном поступку, разумно могао да очекује да ће га парнични суд позвати да отклони недостатке у погледу означања туженог. Уместо тога, парнични суд је тужбу одбацио налазећи да је неуредна због тога што је као тужена означена Влада Републике Србије, а не Република Србија. Услед оваквог поступка, које представља произвољну примену процесног права, подносилац се, без сопствене кривице, нашао у ситуацији да основаност његових навода, којима је побијао закључак којим је одбачена његова пријава на јавни конкурс, не буде испитана. По оцени Суда, таква ситуација је повредила саму суштину права на приступ суду, као елемента права на правично суђење.

С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењима Апелационог и Вишег суда у Београду подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено чланом 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), уставну жалбу у овом делу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде права могу уклонити једино поништајем оспореног другостепеног акта, како би у поновном поступку надлежни суд поново одлучио о подносиочевој жалби изјављеној против оспореног првостепеног решења, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Како је утврдио повреду права на правично суђење, Уставни суд није посебно разматрао подносиоцеве наводе о томе да му је оспореним закључком повређено право из члана 36. став 2. Устава.

8. 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 правична сатисфакција подносиоцу уставне жалбе. При томе, Уставни суд је имао у виду да је претходно одредио да ће се штетне последице због учињене повреде права отклонити поништајем оспорене пресуде. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду, одбио као неоснован захтев за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке.

9. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7671/2014 од 11. маја 2017. године

**Повреда права и на суђење у разумном року и на правично суђење,  
зајемчених чланом 32. став 1. Устава (општи парнични поступак,  
спор из породичних имовинско-правних односа)**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба П. П. и М. П. и утврђује да је у парничном поступку који је вођен пред Основним судом у Пожаревцу у предмету П. 4046/11 повређено право подносилаца уставне жалбе 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 700 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. Усваја се уставна жалба П. П. и М. П. и утврђује да је пресудама Основног суда у Пожаревцу П. 4046/11 од 17. марта 2014. године и Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1979/14 од 1. јула 2015. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

4. Поништава се пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1979/14 од 1. јула 2015. године и одређује да надлежни суд донесе нову одлуку о жалбама подносилаца уставне жалбе и тужених изјављеним против пресуде Основног суда у Пожаревцу П. 4046/11 од 17. марта 2014. године.

5. Одбацује се захтев подносилаца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

## Образложење

1. П. П. и М. П, обоје из Жабара, поднели су Уставном суду, 14. септембра 2015. године, преко пуномоћника Р. Д, адвоката из Жабара, уставну жалбу против пресуда Основног суда у Пожаревцу П. 4046/11 од 17. марта 2014. године и Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1979/14 од 1. јула 2015. 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. Уставном жалбом се истиче и повреда права на суђење у разумном року у поступку у коме су донети оспорени акти.

Повреду означених права подносиоци виде у наводно погрешно утврђеној чињеници која се тиче момента куповине катастарске парцеле 6336 и погрешном правном закључку судова да они по основу адаптације и надзиђивања не могу стећи право сусвојине на објекту изграђеном на овој парцели. Тврде да су им означена права повређена и тиме што им је првостепени суд, супротно њиховом захтеву који је био опредељен у појединачним месечним ануитетима према налазу вештака, на име изгубљене закупнине незаконито и произвољно досудио збирни износ, а другостепени суд на овако досуђени износ признао камату од дана првостепеног пресуђења. Даље наводе да је оспореним одлукама, супротно налогу Апелационог суда у Београду, њихов удео у заједнички стеченој имовини одређен процентуално, а не аликвотно, те да су због тога те одлуке неизвршиве, а такође истичу да су параметри за утврђивање посебне и заједничке имовине погрешно постављени, у прилог чему указују на то да је од новчано исказане вредности укупне имовине – заједничке и посебне, одузета вредност посебне имовине чланова породичног домаћинства, а да је затим на остатку тог износа, за који је утврђено да представља новачну вредност заједничке имовине, утврђен њихов допринос у стицању у процентима, али на целокупној непокретној имовини, и заједничкој и посебној, те да је изреком утврђен њихов сувласнички удео у проценту од по 11,6%, док је у образложењу наведено да је утврђено да је њихов удео у стицању имовине 20%. Због чињенице да је поступак трајао више од девет година сматрају да им је повређено право на суђење у разумном року. Предлажу да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорене акте и утврди им право на накнаду материјалне и нематеријалне штете и трошкова на име састава 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. 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

подносилаца уставне жалбе повређено или ускраћено њихово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе предмета Основног суда у Пожаревцу П. 4046/11, те утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Тужиоци П. П. и М. П. овде подносиоци уставне жалбе, поднели су 21. новембра 2006. године Општинском суду у Жабарима, тужбу против тужених Д. П. и М. П, ради утврђења права својине по основу стицања у заједничком породичном домаћинству на ближе описаним непокретностима у уделу од по  $\frac{1}{4}$  идеалног дела, ништавости уговора о доживотном издржавању и уговора о поклону закљученог између туженог Д. П. и пок. А. и Р. П. у делу који се односи на имовину која је предмет захтева за утврђење права сусвојине и неоснованог обогаћења због издавања имовине која је предмет спора.

До августа 2009. године, од укупно 13 заказаних рочишта четири нису одржана: једно уз сагласност пуномоћника свих странака, једно на молбу пуномоћника тужених, а једно на молбу пуномоћника тужилаца, док једно рочиште није одржано због тога што су се списи предмета налазили код вештака.

У овом делу поступка спроведена су три вештачења (грађевинско, економско-финансијско и пољопривредно), а поводом примедби странака, судски вештаци пољопривредне и економско-финансијске струке су доставили изјашњење, односно допуне налаза. Поред вештачења, прибављени су одређени писмени докази и саслушане су парничне странке. Вештак финансијске струке је у основном налазу висину закупнине за сваки од локала исказао у ценама важећим у време давања налаза, док је у допуни налаза висину закупнине исказао према ценама које су важиле у појединим периодима.

Решењем Апелационог суда у Београду Гж. 10724/10 од 30. јуна 2011. године укинута је ожалбена првостепена пресуда П. 364/06 од 13. августа 2009. године, која је отправљена из суда 20. јануара 2010. године, са образложењем да је изрека пресуде противречна датим разложима у погледу имовине коју су тужиоци стекли радом јер није јасно утврђено шта чини заједничку, а шта посебну имовину, с обзиром на то да је изреком утврђено право сусвојине тужилаца на одређеним непокретностима за које је у разложима наведено да представља посебну имовину пок. А. П. Такође је указано и на то да се сувласништво исказује у аликвотним уделима тј. разломком, а не у процентима који се не могу уписати у земљишне књиге.

У поновном поступку, од укупно десет заказаних рочишта, једно није одржано због спречености судије. Осим прибављања писмених доказа од Републичког геодетског завода и других управних органа, поново је изведен доказ саслушањем странака, а саслушано је и осам сведока.

Поднеском од 27. јануара 2014. године тужиоци су преиначили тужбу повећањем постојећег захтева за стицање без основа тражећи накнаду за још један одређени временски период, и то у висини  $\frac{1}{2}$  износа укупне новчане

вредности закупнине за три локала коју је утврдио вештак, опредељено по месецима за цео спорни период, са каматом. Појаснили су да основаност њиховог захтева произлази из чињенице да тужени све време издаје локале 1 и 2, а да је локал број 3 једно време издавао а да га сад користи за своју радњу, те да на тај начин стиче добит јер не изнајмљује други простор за обављање своје делатности због чега је по њиховом мишљењу дужан да плати накнаду за његово коришћење.

Оспореном пресудом Основног суда у Пожаревцу П. 4046/11 од 17. марта 2014. године је: утврђено да тужиоци по основу стицања у породичној заједници имају право својине са уделима од по 11,6%, укупно 23,2% на објекту површине 112,17м<sup>2</sup> који је саграђен на катастарској парцели 6336, КО Ж. и поменутој парцели, на ближе описаним објектима саграђеним на катастарској парцели 6902, КО Ж. и овој парцели и на катастарској парцели 6912, КО Ж. (став 1. изреке); одбијен захтев за утврђене права сусвојине за удео преко досуђеног до укупно траженог од по  $\frac{1}{4}$  идеална дела на непокретностима наведеним у ставу 1. изреке као и за утврђење права сусвојине на објектима саграђеним на катастарској парцели 6912, КО Ж. и на катастарској парцели 4803, КО Ж. (став 2. изреке); утврђено да су ништави оспорени уговори о доживотном издржавању и о поклону у делу којим је располагано сувласничким уделима тужилаца на спорној имовини (став 3. изреке); обавезан тужени Д. П. да тужиоцима као солидарним повериоцима по основу стицања без основа због издавања у закуп локала број 3 који се налази на катастарској парцели 6336, КО Ж, исплати износ од 197.868,16 динара, са затезном каматом од 21. новембра 2006. године (став 4. изреке); одбијен захтев тужилаца у делу којим су тражили да им тужени исплати накнаду због издавања локала 1 и 2 на катастарској парцели 6336, КО Ж, као и за износ преко досуђеног а до укупно траженог на име стицања без основа због издавања локала број 3 (став 5. изреке).

Оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж. 1979/14 од 1. јула 2015. године преиначена је нижестепена пресуда у погледу одлуке о камати на досуђени износ накнаде на име стицања без основа, тако што је тужиоцима затезна камата призната почев од 17. марта 2014. године, а одбијена за период од 21. новембра 2006. године до означеног датума, док је преосталом делу нижестепена одлука потврђена.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је наведено да је првостепени суд по спроведеном доказном поступку утврдио: да је пок. А. П. (отац тужиоца П. П, а деда туженог Д. П.) 1955. године купио катастарску парцелу која сада носи ознаку 6336 на којој се налази објекат са два одељења (два локала – апотека и адвокатска канцеларија), с тим што је уговор у писменој форми закључен и оверен 1960. године; да је у време куповине овог плаца са објектом тужилац имао десет година, а да је са тужиљом склопио брак 1970. године; да је 1970. године над овим приземним објектом изграђен и спратни део површине 51,23 м<sup>2</sup>; да предметна парцела 6336 и приземни део објекта не представљају заједничку имовину странака јер нису купљени у заједници, већ да су посебна имовина пок. А. П.,

те да је с обзиром на изнето, првостепени суд у целости одбио тужбени захтев којим је тражено да се утврди да тужиоци имају право својине у укупном уделу од  $\frac{1}{2}$  на наведеним непокретностима; да тужиоци, будући да се ради о надзиданом објекту, могу да истичу само облигационоправни, а не својинскоправни захтев; да је на преосталом делу катастарске парцеле 6336 саграђен још један објекат, и то у периоду од 1975. до 1980. године, укупне површине 112,17 м<sup>2</sup> који представља заједничку имовину свих странака, те да је са изнетих разлога нижестепени суд утврдио право својине тужилаца на овом објекту и парцели 6336 у уделу од 11,6% и одлучио као у ставу 1. изреке; да су на катастарској парцели 6902 током 1974. и 1975. године порушени сви стари помоћни објекти и подигнути нови који представљају заједничку имовину странака, због чега је на тим објектима и тој парцели утврђено право својине тужилаца у поменутом проценту; да је у току трајања заједнице купљена и катастарска парцела 6912, КО Ж, на којој је по престанку заједнице 1990. године помоћне економске објекте саградио тужиочев брат, сада пок. М. П, те да тужиоцима право су својине у означеном проценту припада само на овој парцели, али не и на објектима који се на њој налазе, као ни на парцели 4803 која је у поступку комасације надељена тужиочевом оцу А. П, те да је стога нижестепени суд донео одлуку као у ставу 2. изреке; да је суд имао у виду да је тужиочев отац наследио парцеле 6336, 6902 и 4803, те да стога, те парцеле представљају његову посебну имовину; да је тужени Д. П. (син пок. М. П.) са сада пок. А. и Р. П. прво закључио уговор о доживотном издржавању, а потом само са пок. А. уговор о поклону који је за предмет имао спорну имовину, да су њих двојица заједно са осталим члановима домаћинства држали све објекте који се налазе на катастарској парцели 6336 и издавали у закуп локале, те наставили да држе и део објекта на катастарској парцели 6902; да је првостепени суд ставом 5. изреке одбио захтев тужилаца за исплату накнаде на име неоснованог обогаћења због издавања локала 1 и 2 (апотека и адвокатска канцеларија) на катастарској парцели 6336 јер су они посебна имовина пок. А. П.; да је нижестепени суд обавезао туженог да тужиоцима исплати део накнаде на име издавања локала број 3 који се налази у објекту који је у периоду од 1975. до 1980. године подигнут на источном делу катастарске парцеле 6336; да је вештачењем утврђена укупна вредност свих непокретности (парцеле и објекти на њима) у износу од 13.602.864,00 динара, коју треба поделити међу заједничарима – парничним странкама и сада пок. А, Р. и Д. П.; да је првостепени суд удео тужилаца у стицању имовине утврдио тако што је од укупне вредности целокупне имовине од 13.602.864,00 динара одузео вредност посебне имовине пок. А. П. – катастарске парцеле 6336 и 6902, као и приземље са два локала на катастарској парцели 6336, у висини од 2.823.837,00 динара и вредност посебне имовине пок. М. П., односно тужених као његових правних следбеника, конкретно вредност фасаде и грејања на објектима изграђеним на катастарској парцели 6336 и вредност објекта на катастарској парцели 6912 у износу од 1.498.110,00 динара,



тако да преостали износ од 9.281.670,00 динара јесте вредност заједнички стечене имовине; да је, потом, првостепени суд утврдио да је у стицању имовине као економска база са уделом од 15%, односно у вредности од 1.392.250,05 учествовала и имовина пок. А. П., те да је овај износ одузео од вредности заједнички стечене имовине од 9.281.670,00 динара; да је потом првостепени суд утврдио да преостала вредност од 7.889.419,05 динара представља вредност чисто стечене имовине, која је резултат рада свих чланова породичне заједнице; да су у стицању ове вредности са уделом од по 20% учествовали тужиоци, тужена М. П. и њен пок. супруг М. П., да је са уделом од 10% учествовао пок. А. П., а са уделом од по 5% пок. Р. П. и тужени Д. П.; да с обзиром на то да је тужиоцима опредељен допринос у стицању од по 20%, након одбијања износа који представља економску базу, њихов укупан проценат у стицању износи по 11,6%, па је сразмерно овом проценту утврђено сувласништво тужилаца на делу спорне имовине и у том делу утврђена и ништавост уговора о доживотном издржавању и поклону; да је висина накнаде која тужиоцима припада по основу неоснованог обogaћења тј. закупнине за локал број 3, на коме је утврђено да имају право сусвојине, добијена тако што је од збирне вредности закупнине у висини од 852.880,00 динара досуђен износ који одговара проценту од укупно 23,2%. По налажењу Апелационог суда, првостепени суд је правилно и потпуно утврдио чињенично стање и на исто правилно применио материјално право, осим у погледу одлуке о камати. Наиме, по схватању другостепеног суда, тужиоцима камата не припада од дана подношења тужбе, већ од пресуђења, сагласно члану 189. став 2. Закона о облигационим односима јер им накнада по основу закупнине припада према ценама у време доношења судске одлуке, а у ситуацији када је од вештачења тј. утврђивања висине закупнине до дана пресуђења протекао дужи временски период, а тужиоци нису предлагали ново вештачење, другостепени суд је у овом делу преиначио нижестепену одлуку и камату досудио почев од дана првостепеног пресуђења. Такође су, између осталог, оцењени као неосновани жалбени наводи тужилаца да није јасно на основу чега је утврђено да катастарска парцела 6336 представља посебну имовину пок. А. П., као и наводи тужених да није јасно зашто је утврђен својински удео тужилаца на поменутој парцели која посебна имовина пок. А. П., са образложењем да су у изградњи локала број 3 који је подигнут на спорној парцели учествовали сви чланови заједнице и да из тог разлога тужиоцима, у смислу члана 195. Породичног закона припада сусвојина.

Решењем Врховног касационог суда Рев. 2453/15 од 27. јануара 2016. године одбачена је као недозвољена ревизија тужених изјављена против другостепене пресуде.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде 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 (члан 32. став 1), да

се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

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)) (у даљем тексту: ЗОО) прописано је: да је штета умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другог физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета) (члан 155); да се висина накнаде штете одређује према ценама у време доношења судске одлуке, изузев случаја кад закон наређује што друго (члан 189. став 2); да се при оцени висине измакле користи узима у обзир добитак који се могао основано очекивати према редовном току ствари или према посебним околностима, а чије је остварење спречено штетниковом радњом или пропуштањем (члан 189. став 3); да ће суд, узимајући у обзир и околности које су наступиле после проузроковања штете, досудити накнаду у износу који је потребан да се оштећеникова материјална ситуација доведе у оно стање у коме би се налазила да није било штетне радње или пропуштања (члан 190); да кад је неко туђу ствар употребио у своју корист, ималац може захтевати, независно од права на накнаду штете, или у одсуству ове, да му овај накнади корист коју је имао од употребе (члан 219); да дужник који задоцни са испуњењем новчане обавезе дугује, поред главнице, и затезну камату по стопи утврђеној савезним законом (члан 277. став 1); да поверилац има право на затезну камату без обзира на то да ли је претрпео какву штету због дужникове доцње, да ако је штета коју је поверилац претрпео због дужниковог задоцњења већа од износа који би добио на име затезне камате, он има право захтевати разлику до потпуне накнаде штете (члан 278).

Породичним законом („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 и 6/15) је прописано: да имовина коју је супружник стекао пре склапања брака представља његову посебну имовину и да имовина коју је супружник стекао у току трајања брака деобом заједничке имовине односно наслеђем, поклоном или другим правним послом којим се прибављају искључиво права представља његову посебну имовину (члан 168); да ако је током трајања заједничког живота у браку дошло до незнатног увећања вредности посебне имовине једног супружника, други супружник има право на потраживање у новцу сразмерно свом доприносу и да ако је током трајања заједничког живота у браку дошло до знатног увећања вредности посебне имовине једног супружника, други супружник има право на удео у тој имовини сразмерно свом доприносу (члан 170); да имовина коју су супружници стекли радом у току трајања заједнице живота у браку представља њихову заједничку имовину (члан 171. став 1); да се деобом заједничке имовине, у смислу овог закона, сматра утврђивање сувласничког односно суповерилачког удела сваког супружника у заједничкој имовини (члан 177); да имовина коју су заједно са супружницима односно ванбрачним партнерима стекли радом чланови њихове породице у току трајања заједнице живота у породичној заједници представља њихову заједничку имовину и да се на имовинске

односе чланова породичне заједнице сходно примењују одредбе овог закона о имовинским односима супружника, осим одредбе члана 176. став 2. (уписивање у јавни регистар) и члана 180. став 2. (претпоставка о једнаким уделима) (члан 195. ст. 1. и 3).

Правилником о катастарском премеру и катастру непокретности („Службени гласник РС“, број 7/16 ), који је ступио на снагу 6. фебруара 2016. године, је прописано да се удели права на непокретности уписују у складу са исправом подобном за упис и исказују у облику разломка чији укупан збир мора бити 1, а ако су у исправи удели изражени у проценти-ма или децималним бројевима, удео права прерачунава се у одговарајући разломак (члан 140).

5. Разматрајући основаност уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд и у овом случају констатује да су испуњени услови да се приликом оцене да ли је поступак вођен у оквиру разумног рока или не узме у обзир стање предмета на дан 8. новембра 2006. године, када је ступио на снагу Устав Републике Србије којим се јемчи право на суђење у разумном року као елемент права на правично суђење и обезбеђује уставносудска заштита Уставом зајемчених права и слобода у поступку по уставној жалби, а из разлога што судски поступак по својој природи представља јединствену целину. У том смислу, Уставни суд је утврдио да је поступак чија се дужина оспорава трајао више од осам година, што би само по себи могло да указује да није окончан у оквиру разумног рока. Полазећи од тога да је разумна дужина трајања судског поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања које у спору треба расправити, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања судова који су водили поступак, као и значаја права о коме се расправљало за подносиоце, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

По налажењу Уставног суда, предметни поступак у коме се одлучивало о основаности више тужбених захтева захтева – за утврђење права сусвојине по основу стицања у породичној заједници, утврђење делимичне ништавости два уговора (о доживотном издржавању и о поклону) и накнаде штете у виду измакле користи и накнаде за употребу туђе ствари, може се окарактерисати као нарочито сложен, имајући у виду да је ради утврђивања чињеница битних за пресуђење спроведен обиман доказни поступак – три различита вештачења са допуном и изјашњењем и саслушање осам сведока.

Разматрајући значај предмета спора за подносиоце уставне жалбе, Уставни суд је оценио да је на њиховој страни постојао легитиман интерес за одлучивање суда у што краћем року ради отклањања неизвесности у погледу њихових евентуалних права на спорној имовини.

Што се тиче понашања подносилаца уставне жалбе, Уставни суд констатује да су подносиоци у незнатној мери допринели дужем трајању поступка будући да једно рочиште није одржано на предлог њиховог пуномоћника, а једно уз сагласност оба пуномоћника, што је трајање поступка продужило за око два месеца.

Анализирајући поступање судова, Уставни суд констатује да је Општински суд у Жабарима, осим што је прво рочиште заказао четири и по месеца након подношења тужбе, ефикасно водио поступак до доношења прве првостепене пресуде 13. августа 2009. године, будући да су у овом делу поступка спроведена вештачења преко три вештака различите струке, а пресуда је донета за мање од три године. Међутим, поменути пресуда је отправљена из суда тек после више од пет месеци од доношења. Такође, списи предмета су након укидања поменуте пресуде, првостепеном суду враћени у октобру 2011. године, а прво рочиште је заказано у марту следеће године – после пет месеци. Осим наведеног једно рочиште није одржано због спречености судије.

Полазећи од тога да су подносиоци својим понашањем у незнатној мери допринели дужем трајању поступка, Уставни суд је оценио, да се, и поред тога што се радило о сложеном поступку, разлози за скоро деветогодишње трајање ове парнице налазе на страни редовног суда.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да је подносиоцима уставне жалбе у предметном поступку повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава те је, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 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 члана 89. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 2. изреке одлучио да се правично задовољење подносилаца уставне жалбе због утврђене повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, оствари утврђивањем права сваком на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 700 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 накнаде нематеријалне штете коју су подносиоци претрпели због утврђене повреде права на суђење у разумном року, Уставни суд је ценио све околности од значаја у конкретном случају за њено одређивање, посебно дужину трајања и сложеност поступка, али и мањи допринос на страни подносилаца. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је имао у виду своју постојећу праксу, 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 сматра да наведени новчани износ представља адекватну правичну накнаду за повреду права коју су подносиоци уставне жалбе претрпели због неефикасног поступања првостепеног суда.

7. Како подносиоци сматрају да им је право на правично суђење повређено наводно погрешним чињеничним и правним закључцима судова, Уставни суд и овом приликом подсећа на свој став да није у његовој надлежности да у поступку по уставној жалби оцењује законитост одлука редовних судова

и испитује правилност њихових чињеничних и правних закључака. Тумачење и примена меродавног права у надлежности је редовних судова и није предмет уставносудске оцене, под условом да је начин на који судови тумаче и примењују меродавно материјално право у сваком конкретном случају сагласан са Уставом са аспекта заштите зајемчених људских права и слобода. Дакле, Уставни суд, приликом разматрања основаности навода о повреди права на правично суђење којима се доводи у питање примена меродавног материјалног права може једино да испита да ли су правни закључци и разлози за исте, наведени у оспореном акту, засновани на уставноправно прихватљивом тумачењу и примени меродавног права.

Уставни суд констатује да је предмет спора, између осталог, био и захтев подносилаца уставне жалбе за утврђење права сусвојине на одређеној непокретној имовини по основу стицања у породичној заједници, те да подносиоци, у погледу одлука судова о овом њиховом захтеву истичу да им је право на правично суђење повређено наводно погрешним правним закључком судова да им по основу надзиђивања и адаптације објекта не припада сусвојина на истом, затим тиме што је њихов удео у заједнички стеченој имовини одређен процентуално, а не аликотно, што оспорене акте, а самим тим и њихово право чини неизвршивим, као и тиме што су параметри за утврђивање посебне и заједничке имовине погрешно постављени.

Полазећи од изнетог, Уставни суд пре свега указује да заједничку имовину свих чланова породичног домаћинства представља она имовина која је стечена радом и заједничким средствима за време трајања породичне заједнице. Дакле, да би имовина била заједничка, није довољно да је стечена за време трајања породичне заједнице, већ и да је стечена радом чланова заједнице, а не на неки други начин – поклоном, наслеђем или из других извора нпр. посебне имовине неког од чланова. Даље, у спору у коме се одлучује о захтеву за утврђење и деобу заједнички стечене имовине прво је потребно утврдити укупну имовинску масу која постоји у тренутку престанка заједнице, а затим, шта од те имовине представља посебну имовину чланова породичног домаћинства коју треба издвојити из укупне имовинске масе, тако да само она имовина која преостане након издвајања посебне имовине, представља заједнички стечену имовину која може да буде предмет таквог утврђења и деобе – утврђивања сувласничких удела на конкретним стварима за које је утврђено да представљају заједничку имовину. При томе, удео у стицању се утврђује сразмерно радном доприносу који се не манифестује само кроз остварену зараду, већ и кроз вођење послова, старање о имовини и сваки други облик рада који је усмерен на управљање, одржавање и увећање заједничке имовине, док адаптација објекта који представља посебну имовину једног од чланова заједнице, коју су извршили сви или само неки чланови те заједнице, не представља основ за стицање својине на том објекту.

С обзиром на наведено, Уставни суд налази да се наводи подносилаца о томе да им је означено уставно право повређено правним закључком судова – да се по основу адаптације не може стећи својина на ствари за коју

је утврђено да представља посебну имовину трећег лица, не могу сматрати уставноправним разлогом за тврдњу о повреди права на правично суђење. Ова оцена се односи и на становиште подносилаца да им је поменуто право повређено утврђивањем сувласничких удела у проценту, а не у аликвотном уделу, будући да је подзаконским актом предвиђено да се у таквим ситуацијама удели изражени у процентима прерачунавају у одговарајући разломак приликом уписа у јавне евиденције о непокретностима.

Међутим, будући да је изреком оспорених аката правноснажно утврђено да подносиоци уставне жалбе по основу стицања у породичној заједници имају право својине са уделима од по 11,6%, на објекту површине 112,17м<sup>2</sup> који је саграђен на катастарској парцели 6336, КО Ж. и на поменутој парцели, затим на ближе описаним објектима саграђеним на катастарској парцели 6902, КО Ж. и на тој парцели, као и на катастарској парцели 6912, КО Ж, а да је у образложењима оспорених аката наведено да је у доказном поступку утврђено да су парцела 6336 и приземни део објекта (други објекат који је после надзидан) купљени 1955. године и да стога не представљају заједничку имовину, већ посебну имовину пок. А. П. који их је купио, да је потом, такође у образложењу, констатовано да је подносиочев отац А. П. наследио парцеле 6336, 6902 и 4803, те да из тог разлога те парцеле представљају његову посебну имовину, да је приликом утврђивања сувласничког удела подносилаца утврђивана новчана вредност укупне, посебне и заједнички стечене имовине, те у односу на овако исказану новчану вредност имовине утврђен допринос подносилаца у стицању заједничке имовине у проценту од 20%, а потом им изреком утврђен сувласнички удео у проценту од по 11,6%, Уставни суд оцењује да су редовни судови на произвољан начин применили одредбе меродавног материјалног права – Породичног закона којима је уређен институт заједничке имовине чланова породичне заједнице, у мери да оспорене одлуке у делу којим је одлучено о захтеву за утврђење и деобу заједничке имовине и последично о захтеву за утврђење ништавости спорних уговора и накнади за њихово коришћење и стицање без основа, не задовољавају стандард правичности на начин како је то утврђено чланом 32. став 1. Устава.

У погледу навода подносилаца да им је произвољно досуђен укупан (збирни) износ изгубљене закупнине за локал број 3 са каматом од дана првостепеног пресуђења, Уставни суд констатује да су подносиоци основаност овог захтева засновали на чињеничним тврдњама да је тужени све време издавао локале 1 и 2, а да је локал број 3 једно време издавао а касније га користио за своју радњу, те да је на тај начин стекао добит јер није изнајмљивао други простор за обављање своје делатности, због чега је, по њиховом мишљењу, дужан да им плати накнаду за коришћење локала број 3, а да су судови основ обавезивања туженог на плаћање тражене накнаде нашли у институту стицања без основа, с тим што је другостепени суд одлуку о камати донео с позивом на одредбу члана 189. став 2. Закона о облигационим односима којом је регулисано питање момента према коме се одређује висина (износ) новчане накнаде штете.

Имајући у виду садржину захтева поводом ког је тражена судска заштита и разлоге на којима се заснивају оспорене пресуде, Уставни суд указује да су битни елементи института стицања без основа – умањење имовине једног лица, увећање имовине другог лица, међусобна условљеност између умањења и увећања имовине и одсуство правног основа који би оправдао увећање и умањење имовине. Такође, правно неосновано обogaћење може настати и употребом туђе ствари у своју корист у ком случају се реституција састоји у накнади користи коју је обogaћено лице имало од употребе туђе ствари, док моменат од кога настаје обавеза плаћања затезне камате као цивилног плода, у случају да је реч о стицању без основа, зависи од савесности стицаоца. С друге стране, обавеза накнаде штете настаје када су кумулативно испуњене следеће претпоставке: да је штета наступила и да постоји узрочна веза између штете и штетникове радње или пропуштања, када је у питању субјективна одговорност, односно да штета потиче од опасне ствари или опасне делатности, у случају објективне одговорности. За субјективну одговорност потребно је да постоји и кривица штетника – да је штета проузрокована намерно или непажњом, док се за штету од опасне ствари или опасне делатности одговара без обзира на кривицу јер се одговорност заснива на створеном ризику. Дакле, када дође до ситуације из члана 219. Закона о облигационим односима, правила о накнади штете се могу применити уколико су за то испуњени прописани услови, и то независно од захтева за накнаду користи која је остварена употребом туђе ствари.

Како из изнетог следи да се стицање без основа не може поистоветити са проузроковањем штете као извором облигационоправних односа, то се ни на питање од када тече затезна камата у случају правно неоснованог обogaћења не може дати одговор применом одредаба Закона о облигационим односима којима је одређен моменат према коме се одређује висина (износ) новчане накнаде штете. С обзиром на наведено, Уставни суд налази да су редовни судови и у погледу одлуке о камати произвољно применили одредбе меродавног материјалног права, а што је за последицу имало повреду права на правично суђење.

На основу свега изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је у тачки 3. изреке усвојио уставну жалбу, те утврдио да је оспореним пресудама подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 4. изреке поништио оспорену другостепену пресуду и одредио да надлежни суд донесе нову одлуку о жалбама коју су изјавили подносиоци и тужени против оспорене првостепене пресуде.

8. Што се тиче захтева за накнаду материјалне штете, Уставни суд констатује да подносиоци осим тражења овог вида штете, ниједном речју нису навели у чему се огледа наводна материјална штета коју су претрпели, односно због повреде ког уставног права је за њих та штета наступела у траженој висини од 10.000 евра. Стога је Уставни суд, сагласно сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, овај захтев одбацио, решавајући као у тачки 5. изреке.

9. Уставни суд није разматрао наводе о повреди права на имовину, зајемченог одредбама члана 58. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и наложио отклањање штетних последица повреде права.

10. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5), 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-5789/2015 од 8. јуна 2017. године

### **Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба С. Т. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 309/13 од 16. маја 2013. године и пресудом Основног суда у Нишу П. 513/10 од 28. септембра 2012. 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 Нишу Гж. 309/13 од 16. маја 2013. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Нишу П. 513/10 од 28. септембра 2012. године.

#### **Образложење**

1. С. Т. из Враћа је, 11. октобра 2013. године, преко пуномоћника А. Б, адвоката из Ниша, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуда Апелационог суда у Нишу Гж. 309/13 од 16. маја 2013. године и Основног суда у Нишу П. 513/10 од 28. септембра 2012. године, због повреде начела забране дискриминације, права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и права на имовину, утврђених одредбама члана 21. ст. 1. и 2, члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 58. Устава.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да су оспорене пресуде засноване на произвољном закључку да предузеће „Д.“ д.д. Сплит, као правни следбеник ДП „Ј.“ Сплит, није било власник предметног пословног простора; да су судови подносиоцу уставне жалбе неосновано ставили на терет непоседовање сагласности надлежног министарства за куповину предметног пословног простора; да је он такву сагласност тражио и од



надлежног министарства добио одговор да предметни пословни простор није у посебном режиму заштите; да су упркос томе што поменута сагласност није била неопходна, судови ипак закључили да је спорни уговор о купопродаји апсолутно ништав; да је подносилац уставне жалбе стављен у неједнак положај у односу на туженог – противтужиоца, с обзиром на то да су судови код оцене пуноважности уговора о купопродаји истог пословног простора, који је тужени – противтужилац, односно његов правни претходник, закључио са предузећем „Ј.“ Београд, нашли да сагласност надлежног министарства није услов за пуноважност уговора; да је подносилац уставне жалбе уговор о купопродаји закључио са правним следбеником укњиженог земљишнокњижног власника, те је остало нејасно зашто судови сматрају да је претходно требало прибавити сагласност надлежног министарства; да је Апелациони суд у Нишу закључио да између Републике Србије и Републике Хрватске не постоји фактички реципроцитет, који представља услов за примену Прилога Г Споразума о питањима сукцесије, без обзира на то што на ту околност није изведен ниједан доказ; да је Апелациони суд у Београду у пресуди Гж. 6521/10 од 28. септембра 2011. године заузео супротан став у погледу власништва предузећа „Д.“ д.д. Сплит на имовини некадашњег ДП „Ј.“ Сплит, док је пресуда Вишег трговинског суда Пж. 7806/09 од 12. октобра 2009. године заснована на закључку да фактички реципроцитет не представља услов за примену Прилога Г Споразума о питањима сукцесије. Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе парничног предмета Основног суда у Нишу П. 513/10 и документацију која је достављена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 3. априла 2009. године, у својству тужиоца, поднео Општинском суду у Нишу тужбу против туженог привредног друштва „З.“ д.о.о. Ниш, ради утврђења да је ништав уговор о куповини и продаји Ов. 3689/05 од 24. марта 2006. године, закључен између привредног друштва „Ј.“ д.о.о. Крушевац као продавца и туженог као купца, уз обавезивање туженог да се исели из пословног простора – локала, који је изграђен на катастарској парцели број .../1, КО Ниш – Црвени крст и уписан као породична стамбена зграда број 1, те да исти преда тужиоцу испражњен од лица и ствари.

Тужени – противтужилац је 6. маја 2009. године поднео противтужбу, ради утврђења да је ништав и да не производи правно дејство уговор о куповини локала, закључен 12. студеног 2003. године у Сплиту, Република Хрватска, између предузећа „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, као продавца и тужиоца – противтуженог као купца, што је тужилац – противтужени дужан да призна и да трпи.

Оспореном пресудом Основног суда у Нишу П. 513/10 од 28. септембра 2012. године је, у ставу првом изреке, одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца – противтуженог којим је тражио да се утврди да је ништав уговор о куповини и продаји Ов. 3689/05 од 24. марта 2006. године, закључен између привредног друштва „Ј.“ д.о.о. Крушевац као продавца и туженог – противтужиоца као купца, те да се туженом – противтужиоцу наложи да се исели из пословног простора – локала у улици Ј. број 25/6 у Нишу, који је изграђен на катастарској парцели број ..., а уписан у лист непокретности број 2129 КО Ниш – Црвени грст као породична стамбена зграда број 1, као и да исти преда тужиоцу – противтуженом испражњен од лица и ствари. Ставом другим изреке је усвојен противтужбени захтев тужиоца – противтуженог, те је утврђено да је ништав и да не производи правно дејство уговор о куповини локала који представља јединствени грађевински објекат у улици Ђ. Д. број 25 (раније улица Ј. број 25) у Нишу, изграђен на катастарској парцели број .../1, КО Ниш, укупне површине 32м<sup>2</sup>, сада уписан у лист непокретности број 2129, КО Ниш – Црвени крст, као породична стамбена зграда број 1 на катастарској парцели број 2037 у улици Ј. број 25/6, закључен 12. студеног 2003. године у Сплиту, Република Хрватска, између предузећа „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, као продавца и тужиоца – противтуженог, као купца, што је тужилац – противтужени дужан да призна и да трпи.

У образложењу оспорене првостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је предузеће „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, правни следбеник ДП „Ј.“ Сплит, које је претходно, на основу уговора о купопродаји Ов. 2483/67 од 15. августа 1967. године, стекло право власништва на предметном локалу; да је из решења Владе Републике Србије број 46-7084/5 од 12. јануара 1992. године и обавештења Министарства финансија и економије Републике Србије број 46-00-353/03-10 од 8. децембра 2003. године утврђено да је предметни локал изузет од привремене забране располагања, по предлогу предузећа „Ј.“ Београд; да је тужилац – противтужени спорни локал купио од невластника, односно од предузећа „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, као правног следбеника ДП „Ј.“ Сплит, коме је спорни локал одузет наведеним решењем Владе Републике Србије, и то након формирања предузећа „Ј.“ Београд; да је из преписа листа непокретности број 2129, КО Ниш – Црвени крст утврђено да је на предметној непокретности уписано десет корисника на земљишту под зградом, да се тужилац – противтужени појављује са заједничким правом коришћења и као власник породичне стамбене зграде број 1 у улици Ј. број 25/6, површине 32м<sup>2</sup>, док се тужени – противтужилац појављује као држалац пословног простора (једне просторије трговине) у згради број 1 и да је етажно уписан на посебном делу зграде; да је из извештаја СКН Ниш од

9. марта 2012. године утврђено да је упис тужиоца – противтуженог на објекту број 1, који се налази на катастарској парцели број ... (раније .../1 и .../2), КО Ниш – Црвени крст, преузет из земљишних књига у поступку израде катастра непокретности за КО Ниш – Црвени крст; да је наведени упис извршен на основу решења Дн. 521/04 од 13. маја 2004. године; да је, такође, у поступку израде катастра непокретности, у оквиру објекта број 1 издвојен као посебан део пословни простор у приземљу, на коме је као држалац уписан тужени – противтужилац и то на основу спорног уговора Ов. 3689/05 од 24. марта 2006. године; да објекат број 1 на катастарској парцели број ..., КО Ниш – Црвени крст и поменути пословни простор представљају исту непокретност; да је чланом 11. Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ из 2001. године прописано да предузеће или друго правно лице које је настало организовањем од пословне јединице, као и правни следбеници тих привредних субјеката, не могу да отуђују средства у друштвеној својини која користе, оптерете хипотеком или располажу на други начин без сагласности Владе Републике Србије; да из списка предмета не произлази да је тужилац – противтужени за закључење спорног уговора имао потребно одобрење надлежног министарства, већ је као доказ доставио наведени допис Министарства финансија и економије, који нема снагу одобрења; да је, у конкретном случају, одобрење за промет битан услов пуноважности уговора; да је решењем Трговинског суда у Београду Фи. 7722/91 од 12. јула 1991. године предузећу „Ј.“ Београд, поред осталог, дат на управљање и предметни локал; да је жалба правног претходника тужиоца – противтуженог изјављена против наведеног решења одбијена као неоснована решењем Вишег трговинског суда Пж. 7356/91 од 25. октобра 1991. године, са образложењем да имовина ДП „Ј.“ Сплит није одузета на незаконит начин, с обзиром на то да су радници у новоосновано предузеће „Ј.“ Београд унели она средства која су им дата на управљање; да је чланом 1. Уредбе о привременој забрани располагања одређеним непокретностима, покретним стварима и правима из 1991. године било прописано да се привремено забрањује располагање непокретностима, покретним стварима и правима која се налазе на територији Републике Србије, а чији су власници, односно корисници правна лица и имаоци радњи са седиштем на територијама република које нису чланице Савезне Републике Југославије; да је, међутим, решењем Владе Републике Србије од 15. јануара 1992. године предметни локал изузет од забране располагања на предлог и у корист правног претходника туженог – противтужиоца; да је, према томе, предузеће „Ј.“ Београд, на основу поменуте Уредбе и решења Владе Републике Србије, могло да располаже предметним локалом у корист привредног друштва „Ј.“ д.о.о. Крушевац, које је касније спорним уговором предметни локал продало туженом-противтужиоцу; да у конкретном случају нема места примени Закона о потврђивању Споразума о питањима сукцесије, који је грађанима и правним лицима са територије бивших република СФРЈ признао сва права која су постојала на дан 31. децембар 1990. године јер је тај закон ступио на снагу у јуну 2004. године, док је уговор о купопродаји

између предузећа „Ј.“ Београд и „Ј.“ д.о.о. Крушевац закључен три месеца раније; да је, с друге стране, неоснована и тврдња тужиоца – противтуженог о ништавости уговора о купопродаји између привредног друштва „Ј.“ д.о.о. Крушевац и туженог – противтужиоца, из разлога што је исти закључен у писменој форми и оверен од стране надлежног суда, те што се тужени – противтужилац укњижио као носилац права и ступио у посед предметног локала; да чак и у случају другачијег тумачења (да уговор закључен између предузећа „Д.“ д.д., у стечају и тужиоца – противтуженог није ништав), неспорно је да је тужени – противтужилац у поседу предметног локала и да има јачи правни основ у односу на тужиоца – противтуженог, у смислу члана 41. Закона о основама својинскоправних односа.

Одлучујући о жалби тужиоца – противтуженог, Апелациони суд у Нишу је донео оспорену пресуду Гж. 309/13 од 16. маја 2013. године, којом је жалбу одбио и ожалбену пресуду Основног суда у Нишу у целини потврдио. У образложењу оспорене другостепене пресуде су углавном поновљени разлози које је за оспорену првостепену пресуду дао Основни суд у Нишу, с том разликом што се, по мишљењу Апелационог суда у Нишу, Прилог Г Споразума о питањима сукцесије примењује у вези имовине у Републици Србији делова предузећа која имају седиште на територијама држава сукцесора бивше СФРЈ, али под условом фактичког реципроцитета, који не постоји, имајући у виду да је Република Хрватска готово сву имовину правних лица из Републике Србије продала пре ступања на снагу Споразума о питањима сукцесије (2. јун 2004. године), преко Фонда за приватизацију Републике Хрватске, те да више није у могућности да исту врати у натуралном облику, а није донела ни прописе о обештећењу.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се указује уставном жалбом, утврђено је да се сваком 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 о оптужбама против њега.

Уредбом о привременој забрани располагања одређеним непокретностима, покретним стварима и правима („Службени гласник РС“, бр. 49/91, 50/91, 55/91, 29/92, 46/92 и 50/95), која је престала да важи ступањем на снагу Уредбе о престанку важења Уредбе о привременој забрани располагања одређеним непокретностима, покретним стварима и правима („Службени гласник РС“, број 71/08), било је прописано: да се привремено забрањује располагање непокретностима, покретним стварима и правима која се налазе на територији Републике Србије, а чији су власници, односно корисници правна лица и имаоци радњи са седиштем на територијама република које нису чланице Савезне Републике Југославије, да се привремено забрањује располагање непокретностима које се налазе на територији Републике Србије, чији су власници, односно корисници физичка лица која имају пребивалиште на територијама република које нису чланице Савезне Републике Југославије и њихови су држављани (члан 1. ст. 1. и 2); да су акти и радње које су правна и физичка лица из члана 1. ове уредбе предузела супротно

одредбама ове уредбе после 24. маја 1991. године ништави и да ће надлежни орган извршити, по службеној дужности, брисање уписа у земљишној, односно другој јавној књизи о евиденцији непокретности и правима над њима, извршених на основу аката из става 1. овог члана (члан 4).

Уредбом о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Службени гласник РС“, бр. 31/01, 61/08, 109/08, 14/09, 40/09, 79/09, 111/09, 67/10 и 73/11) је прописано: да се овом уредбом уређује заштита друштвене имовине делова предузећа у Републици Србији чије је седиште на територији република бивше СФРЈ – Републике Босне и Херцеговине, Републике Словеније и Републике Хрватске (даље: пословне јединице), заштита права запослених у тим пословним јединицама и попис делова предузећа из Републике Србије на територији наведених република бивше СФРЈ (члан 1); да ће се одлуком коју доносе запослени пословне јединице организовати као друштвено предузеће или ће се припојити другом друштвеном предузећу ако то нису учинили до дана ступања на снагу ове уредбе, да је почетна имовина за оснивање предузећа из става 1. овог члана имовина пословне јединице са билансним стањем на дан 31. децембра 1991. године, да се одлука из става 1. овог члана доноси у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове уредбе, а захтев за упис у судски регистар се подноси у року од 15 дана од дана доношења одлуке и да је предузеће из става 1. овог члана дужно да у року од 15 дана од дана пријема решења о упису у судски регистар обавести министарство надлежно за одговарајућу област о извршеном упису (члан 2); да предузеће или друго правно лице које је настало организовањем од пословне јединице или предузећа којима су припојена средства пословне јединице као и правни следбеници ових привредних субјеката не могу да отуђују средства у друштвеној својини која користе, оптерете хипотеком или располажу на други начин (на пример: поклон, закуп, замена) без сагласности Владе Републике Србије, осим продаје производа и услуга у обављању регистроване делатности (члан 11. став 1).

Законом о потврђивању Споразума о питањима сукцесије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/02), који је ступио на снагу 11. јула 2002. године, Прилог Г, прописано је: да ће приватна својина и стечена права грађана или других правних лица СФРЈ бити заштићена од стране Држава сукцесора у складу с одредбама овог Прилога (члан 1); да ће права на покретну и непокретну имовину која се налази на територији Државе сукцесора и на коју су грађани или друга правна лица СФРЈ имали право на дан 31. децембра 1990. године бити призната, заштићена и враћена у првобитно стање од стране те Државе у складу са уговореним стандардима и нормама међународног права, и то независно од националности, држављанства, боравишта или пребивалишта таквих лица, да се овим обухватају лица која су након 31. децембра 1990. године стекла држављанство или ново пребивалиште или боравиште у Држави различитој од Државе сукцесора, те да ће особе које нису биле у могућности да остваре таква права имати право на накнаду у складу са грађанским и међународним правним нормама (члан 2. параграф 1. потпараграф а)); да ће сваки намерни пренос

права на покретну или непокретну имовину извршен после 31. децембра 1990. године закључен под притиском или супротно потпараграфу а) овог члана бити ништаван (члан 2. параграф 1. потпараграф б)); да ће сви уговори закључени између грађана или других правних лица СФРЈ почев од 31. децембра 1990. године, укључујући и оне закључене од стране јавних предузећа, бити поштовани без икакве дискриминације, да ће свака Држава сукцесор обезбедити извршавање обавеза на основу таквих уговора, у случајевима где је распадом СФРЈ било онемогућено извршавање таквих уговора (члан 2. параграф 2); да ће сва физичка и правна лица из сваке Државе сукцесора на основу реципроцитета, имати иста права приступа судовима, административним већима и телима те Државе и других Држава сукцесора с циљем остваривања заштите њихових права (члан 7).

5. Оцењујући основаност навода о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је констатовао да подносилац уставне жалбе, у суштини, сматра произвољним закључак парничних судова да је услов пуноважности уговора о куповини предметног локала била претходна сагласност Владе Републике Србије, у смислу члана 11. став 1. Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ из 2001. године (у даљем тексту: Уредба), као и да у конкретном случају није било места примени Споразума о питањима сукцесије (у даљем тексту: Споразум).

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 подносиоцима 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.

Основни суд у Нишу и Апелациони суд у Нишу су сагласни у оцени да је подносиоцу уставне жалбе била неопходна сагласност Владе Републике Србије за закључење спорног уговора о купопродаји са продавцем „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, као правног следбеника ДП „Ј.“ Сплит. Према чињеничном стању, утврђеном у поступку пред првостепеним судом, ДП „Ј.“ Сплит је било власник предметног локала све до оснивања предузећа „Ј.“ Београд, као пословне јединице коју су њени радници, сагласно Уредби, одлуком организовали као друштвено предузеће, а чија почетна имовина за оснивање је била имовина пословне јединице са билансним стањем на дан 31. децембра 1991. године. Другим речима, пословна јединица ДП „Ј.“ Сплит у Београду је организована као друштвено предузеће, по ком основу је имовина те пословне јединице, поред осталог и предметни локал, дата на управљање новооснованом предузећу.

У вези са напред изнетим, Уставни суд указује да је уставноправно прихватљива констатација парничних судова да код продаје предметног локала привредном друштву „Ј.“ д.о.о. Крушевац није била потребна претходна

сагласност Владе Републике Србије, имајући у виду да је још решењем од 15. јануара 1992. године Влада Републике Србије изузела предметни локал од забране располагања у корист предузећа „Ј.“ Београд. Међутим, како је одредбом члана 11. став 1. Уредбе прописано да је сагласност Владе Републике Србије неопходна само код располагања имовином која је друштвеном предузећу дата на управљање по основу Уредбе, Уставни суд налази да је уставноправно неприхватљива оцена парничних судова да се забрана располагања односила и на предузеће „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, тачније да је услов пуноважности уговора о купопродаји закљученог између наведеног предузећа и подносиоца уставне жалбе била претходна сагласност Владе Републике Србије. Предузеће „Д.“ д.д. Сплит, у стечају је, према чињеничном стању које су утврдили парнични судови, правни следбеник ДП „Ј.“ Сплит, из чега даље произлази да не спада у круг правних лица – друштвених предузећа на која се Уредба примењује.

Друго спорно уставноправно питање јесте примена Споразума на конкретан случај. Првостепени суд сматра да нема места примени Споразума, имајући у виду да је предузеће „Ј.“ Београд предметни локал продало привредном друштву „Ј.“ д.о.о. Крушевац три месеца пре ступања Споразума на снагу. Другостепени суд примену Споразума условљава постојањем фактичког реципроцитета са Републиком Хрватском, за који сматра да не постоји јер је Република Хрватска готово сву имовину правних лица из Републике Србије продала пре ступања Споразума на снагу (2. јун 2004. године), преко Фонда за приватизацију Републике Хрватске, те да више није у могућности да исту врати у натуралном облику, а није донела ни прописе о обештећењу.

Уставни суд најпре констатује да је Споразум закључен 29. јуна 2001. године у Бечу, између пет држава сукцесора бивше СФРЈ – Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Републике Македоније, Републике Словеније и Савезне Републике Југославије. Савезна Република Југославија је Споразум ратификовала Законом о потврђивању који је ступио на снагу 11. јула 2002. године. Међутим, Споразум је почео да се примењује тек 2. јуна 2004. године, када је депонован последњи инструмент ратификације, у смислу члана 12. став 1. Споразума. Полазећи од одредбе члана 16. став 2. Устава, којом је утврђено да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују, као и да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом, Уставни суд налази да примена Споразума, тачније његовог Прилога Г, представља претходно питање.

По мишљењу Уставног суда, из садржине Споразума произлази да основна идеја правне заштите у Прилогу Г јесте враћање у првобитно стање ситуације у погледу приватне својине и стечених права грађана и правних лица, и то на дан када је још увек постојала СФРЈ, а који је у Прилогу Г означен као 31. децембар 1990. године. Чланом 2. Прилога Г потписнице су се обавезале на поштовање и заштиту уговора закључених после 31. децембра 1990. године у погледу преноса права постојећих на дан 31. децембра 1990. године. Имајући у виду да је Споразум потврђен одговарајућим Законом,

јасно је да има јачу правну снагу од Уредбе и да је њиме фактички Уредба стављена ван снаге када су у питању наведени уговори. Дакле, без обзира на то што је Споразум у Републици Србији почео да се примењује 2. јуна 2004. године, питање временског важења Прилога Г се, по мишљењу Уставног суда, може искључиво везати за 31. децембар 1990. године. Прилогом Г се свим грађанима и правним лицима бивше СФРЈ, која су наведеног дана имала права на покретној и непокретној имовини која се налази на територији држава сукцесора, гарантује заштита тих права и враћање у првобитно стање, у складу са уговореним стандардима и нормама међународног права, независно од националности, држављанства, боравишта или пребивалишта таквих лица. Због тога је и прописано да је ништав сваки „намерни“ пренос после 31. децембра 1990. године, који је извршен у супротности са наведеном гаранцијом.

Из документације која се налази у списима парничног предмета, Уставни суд је, између осталог, констатовао: да је на основу уговора о купопродаји, који је оверен пред Општинским судом у Нишу у предмету Ов. 2483/67, дана 15. августа 1967. године, Комбинат „Ј.“ Сплит стекао својину на локалу који се налази у улици Ј. број 25 у Нишу, површине 32м<sup>2</sup>, куповином од продаваца Р. С. и П. С. из Ниша; да је на основу спорног уговора о купопродаји од 12. новембра 2003. године, закљученог између предузећа „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, као продавца и подносиоца уставне жалбе као купца, који је 20. новембра исте године оверен код јавног бележника у Сплиту, подносилац уставне жалбе уписан у земљишну књигу као власник предметног локала; да је у поступку овере уговора утврђено правно следбеништво између Комбината „Ј.“ Сплит и предузећа „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, и то на основу потврде Трговачког суда у Сплиту РЗ. 5832/03 од 25. јула 2003. године, што је констатовано у члану 1. уговора; да је укњижба права својине у корист подносиоца уставне жалбе, са дотадашњег власника Комбината „Ј.“ Сплит, извршена решењем Општинског суда у Нишу, као земљишно-књижног суда, Дн. 521/04 од 13. маја 2004. године; да је тај упис касније преузет у поступку израде катастра непокретности за КО Ниш – Црвени крст; да се спорним уговором о куповини и продаји Ов. 3689/05 од 24. марта 2006. године, закљученим између привредног друштва „Ј.“ д.о.о. Крушевац као продавца и туженог-противтужиоца као купца, продавац обавезао да предметни пословни простор упише у земљишне књиге пре реализације уговора (члан 5); да је у катастарском оперативу, на основу спорног уговора од 24. марта 2006. године, извршено издвајање посебног дела (пословног простора – једна просторија трговине), на коме је тужени-противтужилац уписан као држалац; да, према извештају СКН Ниш од 9. марта 2012. године, локал на коме је подносилац уставне жалбе уписан као власник и издвојени део (једна просторија трговине) на коме је тужени-противтужилац уписан као држалац представљају исту непокретност.

Следом изнетог, Уставни суд најпре закључује да је пропуст парничних судова да оцене значај чињенице да је ДП „Ј.“ Сплит, чији је правни следбеник предузеће „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, на дан 31. децембра 1990. године



било власник предметног локала, као и чињенице да је подносилац уставне жалбе, на основу спорног уговора о купопродаји, у листу непокретности број 2129, КО Ниш – Црвени крст, укњижен као власник породичне стамбене зграде број 1 у улици Ј. број 25/б, површине 32м<sup>2</sup> (који упис је преузет из земљишних књига у поступку израде катастра непокретности), док се тужени – противтужилац појављује као држалац пословног простора (једне просторије трговине) на етажном делу зграде, последично довео до произвољне примене меродавног материјалног права, пре свега, Прилога Г Споразума.

С друге стране, оцену првостепеног суда да се о заштити коју гарантује Прилог Г Споразума може говорити само у периоду након ступања Споразума на снагу, односно да се питање правне пуноважности преноса извршених супротно члану 2. параграф 1. потпараграф а) Прилога Г може поставити само у вези са уговорима закљученим након 2. јуна 2004. године, Уставни суд сматра уставноправно неприхватљивом. Одредба члана 2. параграф 1. потпараграф б) у вези са потпараграфом а) Споразума се, по мишљењу Уставног суда, управо и односи на преносе извршене после 31. децембра 1990. године, у којима није узета у обзир чињеница да је одређена покретна, односно непокретна ствар (која је предмет преноса) наведеног датума била у својини грађанина или правног лица СФРЈ, коме се чланом 2. параграф 1. потпараграф а) гарантује признање, заштита и враћање у првобитно стање таквог права, а у складу са уговореним стандардима и нормама међународног права, независно од националности, држављанства, боравишта или пребивалишта. Из тога даље следи да је произвољан закључак првостепеног суда да се пуноважност преноса предметног локала, најпре са предузећа „Ј.“ Београд на привредно друштво „Ј.“ д.о.о. Крушевац, а потом са тог привредног друштва на туженог – противтужиоца (који пренос подносилац уставне побија тужбом у предметном парничном поступку), не може ценити са аспекта одговарајућих одредаба Прилога Г Споразума. Штавише, полазећи од чињенице да је спорни уговор о купопродаји између предузећа „Д.“ д.д. Сплит, у стечају, и подносиоца уставне жалбе закључен 12. новембра 2003. године, парнични судови су, по схватању Уставног суда, били у обавези да оцене да ли је и тај пренос извршен сагласно члану члану 2. параграф 1. потпараграф а) Прилога Г Споразума, односно да ли исти ужива заштиту у смислу параграфа 2. истог члана Прилога Г. Уставни суд је управо у том контексту указао на значај чињеница да је ДП „Ј.“ Сплит, на дан 31. децембра 1990. године, било власник предметног локала, односно да је подносилац уставне жалбе, на основу спорног уговора о купопродаји, у моменту пресуђења уписан као власник. Другим речима, чињеница да се временско важење Прилога Г искључиво везује за 31. децембар 1990. године у истој мери је била релевантна како за доношење одлуке о тужбеном захтеву, тако и за одлучивање о противтужбеном захтеву. Како парнични судови то очигледно нису имали у виду, оспорене пресуде не садрже уставноправно прихватљива образложења за заузет став о неоснованости тужбеног и основаности противтужбеног захтева.

На крају, Уставни суд констатује да фактички реципроцитет није изричито прописан као услов за примену Споразума, како је то закључио Апелациони суд у Нишу. Такав услов је постављен само у вези приступа судовима и другим надлежним органима држава потписница с циљем остваривања заштите права грађана и правних лица која претендују на покретну и непокретну имовину, сагласно одредбама Прилога Г Споразума. Уставни суд има у виду да је овакав закључак последица става Врховног касационог суда који је као правни закључак са седнице Грађанског одељења одржане 27. децембра 2010. године, преименован у правно схватање на седници одржаној 7. фебруара 2011. године, а према коме се Прилог Г Споразума примењује на питања имовине делова предузећа у Републици Србији која имају седиште на територијама држава сукцесора бивше СФРЈ, под условом постојања фактичког реципроцитета. Међутим, Уставни суд констатује да на околност постојања фактичког реципроцитета између Републике Србије и Републике Хрватске, како то произлази из образложења, пре свега, оспорене првостепене пресуде (пред другостепеним судом није било доказног поступка), уопште нису извођени докази, из ког разлога закључак о непостојању реципроцитета Уставни суд сматра арбитражним.

Уставни суд указује да је одређене ставове који се тичу примене Споразума на ситуације истог или битно сличног чињеничног и правног карактера, а на којима је суштински засновано и образложење у овој уставноправној ствари, заузео, поред осталог, у својим одлукама Уж-3022/2012 од 29. јануара 2015. године, Уж-2758/2012 од 19. марта 2015. године, Уж-6544/2012 од 9. јула 2015. године и другим.

Следом изнетог, Уставни суд је утврдио да је оспореним пресудама Апелационог суда у Нишу Гж. 309/13 од 16. маја 2013. године и Основног суда у Нишу П. 513/10 од 28. септембра 2012. године повређено право подносиоца 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), уставну жалбу усвојио и одлучио као у тачки 1. изреке.

6. Уставни суд је оценио да су последице учињене повреде права такве природе да се могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 309/13 од 16. маја 2013. године и одређивањем да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Основног суда у Нишу П. 513/10 од 28. септембра 2012. године, па је, сагласно члану 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

Уставни суд није посебно разматрао наводе о повреди осталих права/начела, имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење и одредио начин отклањања штетних последица утврђене повреде права подносиоца уставне жалбе.

7. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

## Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава (општи парнични поступак)

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба мал. Ј. С. и утврђује да је подносиатељки уставне жалбе пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године, у делу у којем је одлучено о противтужном захтеву туженог – противтужиоца Љ. С, повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године, у ставовима трећем и четвртном изреке, и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је тужени – противтужилац поднео против пресуде Основног суда у Нишу П. 731/11 од 17. августа 2012. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Мал. Ј. С. из Ниша, чији је законски заступник мајка С. С, такође из Ниша, поднела је Уставном суду, 4. октобра 2012. године, преко пуномоћника Ј. С. Н, адвоката из Ниша, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је другостепени суд утврдио да подносиатељка тражи утврђење права стварне службености ради коришћења непокретности која је ванкњижни објекат који се не уклапа у детаљни урбанистички план и да због тога није и не може бити укњижен, као и то да спорна непокретност не може бити легализована, у смислу члана 185. Закона о планирању и изградњи и да се на основу одредбе члана 176. Закона треба да буде уклоњена; да је незаконито правно становиште Апелационог суда у Нишу да је спорна непокретност подносиатељке нелегална и да не може бити легализована; да је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 42/13, од 14. маја 2013. године објављена Одлука Уставног суда којом се чл. од 185. до 200. Закона о планирању и изградњи бришу, а другостепени суд се након доношења наведене Одлуке, у својој пресуди позвао на члан 185. наведеног закона; да је одредбом члана 175. Закона о планирању и изградњи прописано да је у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор овлашћен да нареди рушење, уклањање објекта или његовог дела, из чега произлази да суд није надлежан за доношење решења о уклањању објекта, према наведеном члану закона; да тужени – противтужилац током поступка није пружио доказ да је власник земљишта на коме се налази спорна непокретност, самим тим тужени –

противтужилац није имао право да захтева од подносиоце да уклони спорну непокретност са тог дела земљишта.

Допуном уставне жалбе од 1. августа 2014. године подносиоца је оспорила и решење Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 29. маја 2014. године, због повреде права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

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, увидом у документацију приложу уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Тужиља мал. Ј. С, овде подносиоца уставне жалбе, поднела је тужбу Основном суду у Нишу против туженог Љ. С., ради утврђења права стварне службености пролаза преко земљишта туженог, као послужног добра, у корист спорног објекта тужиље, као повласног добра, а који се већим делом налази на земљишту туженог. Тужени је поднео противтужбу истом суду против тужиље – противтужене у којој је истакао примарни тужбени захтев за уклањање спорног објекта тужиље са његовог дела земљишта, а у случају неусвајања примарног тужбеног захтева, истакао је евентуални тужбени захтев за утврђење права службености пролаза преко земљишта тужиље – противтужене.

Основни суд у Нишу је пресудом П. 731/11 од 17. августа 2012. године усвојио тужбени захтев тужиље – противтужене и одбио примарни и евентуални тужбени захтев туженог – противтужиоца. У образложењу пресуде је, између осталог, наведено: да се решење о рушењу Уп. бр. 351/480-81 од 1. јуна 1981. године није односило на спорни објект тужиље – противтужене који постоји на терену, већ на неки други објект који је био уписан у катастру земљишта, а који је срушен пре градње сада спорног објекта; да спорни објект фактички постоји на терену, али да није уписан у катастру непокретности; да како наведеним управним решењем није био дат налог за рушење спорног објекта, то је неоснован противтужбени захтев туженог – противтужиоца којим је тражио налагање тужиљи – противтуженој да уклони спорни објект, и то дела који се налази на земљишту туженог – противтужиоца.

Апелациони суд у Нишу је оспореном пресудом Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године усвојио жалбу туженог – противтужиоца, те је у ставу

првом изреке преиначио првостепену пресуду, тако што је, у ставу другом изреке, одбио као неоснован тужбени захтев тужиље – противтужене за утврђење права стварне службености, док је, у ставу трећем изреке, усвојио примарни противтужбени захтев туженог – противтужиоца за уклањање спорног објекта са земљишта туженог – противтужиоца, а у ставу четвртном изреке обавезао тужиљу – противтужену да туженом – противтужиоцу накнади одређене трошкове парничног поступка. У образложењу оспорене другостепене пресуде је наведено: да се спорни објекат тужиље – противтужене мањим делом налази на њеном земљишту, а већим делом на земљишту туженог – противтужиоца; да је уговором о купопродаји тужиља – противтужена купила спорни објекат који не постоји у катастарском оперативном плану; да тужиља – противтужена тражи успостављање права службености пролаза ради коришћења формалноправно непостојећег објекта, који фактички постоји на терену, иако је одавно требало да буде порушен; да је несумњиво утврђено да спорни објекат тужиље – противтужене представља ванкњижни објекат који се не уклапа у детаљни урбанистички план и да због тога није и не може бити укњижен; да полазећи од правног правила да се од неправда не може засновати право, тај суд налази да је неоснован захтев тужиље – противтужене којим тражи утврђење права службености, ради вршења права својине на нелегалном објекту; да је основан противтужбени захтев туженог – противтужиоца, јер спорни објекат не може бити легализован сходно члану 185. Закона о планирању и изградњи, јер на основу одредбе члана 176. тог закона има бити порушен; да имајући у виду да се бесправно изграђени објекат делом налази на земљишту туженог – противтужиоца, које земљиште служи редовној употреби легално изграђених објеката туженог, то тужиља без правног основа држи део земљишта туженог – противтужиоца на коме се налази њен објекат; да тужени, на основу одредбе члана 37. Закона о основама својинскоправних односа, као власник индивидуално одређене ствари, има право да захтева од тужиље као држаоца њен повраћај, јер је доказано да тужени – противтужилац има право својине на ту ствар, као и да се ствар налази у фактичкој власти тужиље – противтужене.

Апелациони суд је оспореним решењем Гж. 2673/12 од 29. маја 2014. године одбио као неоснован предлог подносиоце уставне жалбе за понављање правноснажно окончаног парничног поступка.

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 1. Законом о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 125/04 и 111/09) (у даљем тексту: ЗПП), који се примењивао у конкретном случају, било је прописано да се овим законом уређују правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних,

радних, привредних, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом предвиђена друга врста поступка.

Одредбом члана 176. став 1. тачка 1) 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, 54/13 – Решење УС, 98/13 – Одлука УС, 132/14 и 145/14) прописано је да је у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор овлашћен да нареди решењем обуставу радова и уклањање објекта или његовог дела, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе. Одредбама члана 185. истог закона које су важиле до 7. јуна 2013. године била је уређена легализација објекта.

Одредбом члана 37. став 1. 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 власник може тужбом захтевати од држаоца повраћај индивидуално одређене ствари.

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 инстанцијско 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. На овакав закључак упућује и став Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) изражен у пресуди *Khamidov иројив Русије*, од 15. новембра 2007. године (број апликације 72118/01, став 170), у којој је тај суд констатовао да није његов задатак да доноси одлуку уместо домаћих судова који су у најбољој позицији да оцене презентоване доказе, установе чињенично стање и тумаче домаће право, те да, у принципу, Европски суд неће интервенисати, осим уколико су одлуке домаћих судова арбитрарне или очигледно неосноване.

Уставни суд је констатовао да је подносиатеља уставне жалбе поднела тужбу Основном суду у Нишу ради утврђења права стварне службености пролаза преко земљишта туженог – противтужиоца ради несметаног коришћења њеног спорног објекта, као повласног добра, који се једним делом налази на земљишту туженог – противтужиоца, док је тужени – противтужилац примарним противтужбеним захтевом тражио уклањање спорног објекта са његовог земљишта. Основни суду у Нишу је пресудом П. 731/11 од 17. августа 2012. године истовремено усвојио тужбени захтев подносиатеље уставне жалбе и одбио противтужбени захтев туженог – противтужиоца, док је Апелациони суд у Нишу оспореном пресудом Гж. 2673/12 од 23. јула

2013. године преиначио првостепену пресуду, тако што је одбио као неоснован подносиоцин тужбени захтев за утврђење права службености, а усвојио примарни противтужбени захтев за уклањање спорног објекта.

Из чињеница и околности овог случаја несумњиво произлази да се парница у којој је донета оспорена пресуда Апелационог суда у Нишу водила поводом помоћног објекта подносиоцине, површине 28м<sup>2</sup>, који је изграђен без грађевинске дозволе, већим делом (22м<sup>2</sup>) на земљишту суседа (туженог – противтужиоца у парници) које служи за редовну употребу његових легално изграђених објеката. Спорни објекат је изграђен на земљишту подносиоцине у површини од само 6м<sup>2</sup> и у време пресуђења није био уписан у катастар непокретности.

Уставни суд даље указује да је у погледу противтужбеног захтева туженог – противтужиоца за уклањање спорног подносиоциног објекта са његовог земљишта, првостепени суд утврдио да спорни објекат фактички постоји на терену, али да није уписан у катастру непокретности, и да подносиоцини решењем управног органа није дат налог за рушење спорног објекта већ раније постојећег објекта, те да је неоснован противтужбени захтев туженог – противтужиоца којим је тражио налагање подносиоцини уставне жалбе да уклони спорни део објекта који се налази на парцели туженог – противтужиоца. Међутим, Апелациони суд у Нишу је у оспореној преиначавајућој пресуди Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године навео да је противтужбени захтев за уклањање спорног објекта основан из разлога јер се ради о нелегалном објекту који не може бити легализован у смислу члану 185. Закона о планирању и изградњи, те да стога, на основу одредбе члана 176. тог закона, треба да буде порушен. У другостепеној пресуди се затим наводи да подносиоцинка без правног основа држи део непокретности туженог површине 22м<sup>2</sup>, на којој се налази њен објекат, те да тужени, на основу одредбе члана 37. Закона о основама својинско-правних односа, као власник индивидуално одређене ствари, има право захтевати од подносиоцинке као држаоца њен повраћај, зато што је доказао да на тој ствари има право својине, као и да се ствар налази у фактичкој власти подносиоцинке.

Уставни суд сматра да је оспорена пресуда у делу којим је одлучивано о противтужбеном захтеву заснована на произвољној примени процесног и материјалног права. Примарним противтужбеним захтевом је тражено да се подносиоцини наложи рушење дела објекта изграђеног на земљишту које служи за редовно коришћење легално изграђених објеката туженог – противтужиоца, при чему је суд усвајајући противтужбени захтев за рушење објекта изашао из своје надлежности. Сагласно члану 1. Закона о парничном поступку, суд је у овом грађанскоправном спору своју одлуку требало да заснује на имовинскоправним прописима. Упуштајући се у оцену могуће легализације спорног објекта подносиоцинке и налажући рушење њеног објекта позивом на одредбе Закона о планирању и изградњи, Апелациони суд у Нишу се упустио у управно решавање статуса и легализације бесправно изграђеног објекта, које је у искључивој надлежности управних органа и Управног суда, а не у надлежности суда у парничном поступку.

6. Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да је подносиатељки уставне жалбе оспореном пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године, у делу у којем је одлучено о противтужном захтеву туженог – противтужиоца, повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу усвојио у том делу, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 107/07, 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 учињене повреде уставног права могу отклонити поништајем пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године, у ставу трећем изреке којим је одлучено о противтужном захтеву туженог – противтужиоца, а последично и у ставу четвртном изреке којим је одлучено о трошковима поступка, како би Апелациони суд у Нишу поново одлучио о жалби туженог – противтужиоца поднетој против првостепене пресуде, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Разматрајући уставну жалбу изјављену против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 2673/12 од 23. јула 2013. године, у делу у којем је одлучено о тужбеном захтеву подносиатељке уставне жалбе за установљење стварне службености, Уставни суд указује да 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. Полазећи од наведеног, а имајући у виду садржину уставне жалбе, Уставни суд је оценио да се наводи подносиатељке не могу сматрати уставноправним разлозима којима се аргументују тврдње о повреди права на правично суђење оспореном пресудом у делу којим је одлучено о тужбеном захтеву подносиатељке, јер се наводи уставне жалбе превасходно односе на налог за рушење подносиатељкиног објекта. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, уставну жалбу у том делу одбацио јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. Испитивајући процесне претпоставке за изјављивање уставне жалбе против решења Апелационог суда Гж. 2673/12 од 29. маја 2014. године због повреде права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у том делу, јер се разлози због којих подносиатељка оспорава решење којим је одбијен њен предлог за понављање поступка не могу довести у везу са садржином означеног права, решавајући такође као у другом делу тачке 1. изреке.

9. У вези тврдње подносиатељке уставне жалбе да јој је повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава у предметном парничном поступку, Уставни суд указује да се подносиатељка уставне жалбе



само успутно и необразложено позвала на повреду овог Уставом зајемченог права, као и да се садржина уставне жалбе у суштини односи само на оспоравање другостепене пресуде. Имајући у виду наведено, Суд се није упуштао у утврђивање основаности само формалне тврдње подносиоце уставне жалбе о повреди њеног права на суђење у разумном року у предметном парничном поступку.

10. С обзиром на изложено, 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-2197/2016 од 20. септембра 2017. године

### **Повреда права на једнаку заштиту права, зајемченог чланом 36. став 1. Устава (радни спор)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

Усваја се уставна жалба Ј. М. и утврђује да је пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4663/14 од 2. јуна 2015. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на једнаку заштиту права, зајемчено чланом 36. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

#### **Образложење**

1. Ј. М. из Крушевца, преко пуномоћника Д. Ђ, адвоката из Крушевца, поднео је Уставном суду, 29. јула 2015. године, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 4663/14 од 2. јуна 2015. 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. Устава Републике Србије и повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава, као и члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

У уставној жалби се наводи: да је оспореном пресудом Апелационог суда у Крагујевцу преиначена првостепена пресуда Основног суда у Крушевцу у делу којим је био делимично усвојен тужбени захтев тужиоца – овде подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете на име душевних болова због повреде части и угледа; да је Апелациони суд нашао да је првостепени суд правилно утврдио чињенично стање, али да није правилно применио материјално право, те је овај тужбени захтев одбио у

целини; да су разлози за одбијајућу одлуку суда „правно уопштени и без конкретне правне потпоре”; да је таквим ставом Апелациони суд повредио право подносиоца на правично суђење, јер подносиоцу припада право на овај вид штете, имајући у виду и околности случаја, а нарочито јачину душевних болова и њихово трајање, сходно члану 200. и члану 172. став 1. Закона о облигационим односима; да су оспореном пресудом повређена и права на једнакост и равноправност свих грађана из члана 21. Устава и на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, из разлога што су пред неким другим судовима усвајани тужбени захтеви за накнаду нематеријалне штете из истог чињеничног и правног основа, а што се доказује пресудама достављеним уз уставну жалбу; да је оспореном пресудом повређено и право подносиоца на имовину, јер је поступање органа тужене директно узроковало смањење имовине подносиоца жалбе за износ правичне накнаде за претрпљену нематеријалну штету. Предлаже се да Уставни суд утврди повреду наведених уставних права подносиоца, поништи оспорену пресуду Апелационог суда у Крагујевцу и наложи том суду да поново одлучи о изјављеним жалбама против првостепене пресуде; да подносиоцу досуди накнаду материјалне штете у вредности припадајуће материјалне и нематеријалне штете која се тужбом потражује и накнаду нематеријалне штете у износу од 2.000 евра због патње коју је претрпео због повреде права, као и трошкове састава уставне жалбе у износу од 90.000 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. 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 документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

3.1. Основни суд у Крушевцу је, пресудом П1. 222/13 од 16. априла 2014. године, ставом првим изреке, обавезао тужену Републику Србију – Министарство правде да тужиоцу, ранијем председнику Окружног суда у Крушевцу, на име мање исплаћене плате за период од 1. јануара 2010. до 1. октобра 2012. године исплати појединачне месечне износе ближе одређене овим ставом изреке, са законском затезном каматом од дана доспећа сваког износа до исплате; ставом другим изреке обавезао тужену да за рачун тужиоца за наведени период уплати доприносе за пензијско и инвалидско осигурање надлежном фонду ПИО и доприносе за случај незапослености Националној служби за запошљавање; ставом трећим изреке обавезао тужену да тужиоцу

на име душевних болова због повреде части и угледа исплати износ од 500.000 динара, са законском затезном каматом од дана пресуђења 16. априла 2014. године до исплате: ставом четвртим изреке одбио, као неоснован, тужбени захтев тужиоца преко досуђеног износа, а за износ од још 1.500.000 динара на име душевних болова због повреде части и угледа, као и за износ од 500.000 динара на име претрпљеног страха; ставом петим изреке пресуде обавезао тужену да тужиоцу накнади парничне трошкове у износу од 209.750 динара.

Одлучујући о жалбама парничних странака против наведене првостепене пресуде, Апелациони суд у Крагујевцу је нашао да жалба тужиоца није основана, док је жалба тужене основана, те је, оспореном пресудом Гж1. 4663/14 од 2. јуна 2015. године, преиначио првостепену пресуду у ставовима трећем и петом изреке, тако што је одбио тужбени захтев тужиоца да му тужена на име душевних болова због повреде части и угледа исплати износ од 500.000 динара са законском затезном каматом почев од 16. априла 2014. године, као дана пресуђења, до исплате и обавезао тужену да тужиоцу накнади парничне трошкове у износу од 112.197 динара.

3.2. Достављеном пресудом Апелационог суда у Београду Гж. 7207/13 од 23. маја 2014. године одлучено је о жалбама парничних странака против пресуде Првог основног суда у Београду П1. 866/13 од 24. септембра 2013. године, тако што је првостепена пресуда делимично потврђена, а делимично преиначена, те је, поред осталог, обавезана тужена Република Србија да тужиоцу, ранијем судији Трговинског суда у Београду, на име накнаде нематеријалне штете због претрпљених душевних болова због повреде части, угледа и права личности исплати износ од 200.000 динара, са законском затезном каматом почев од 24. септембра 2013. године, као дана пресуђења, па до исплате.

Достављеном пресудом Апелационог суда у Нишу Гж1. 2175/14 од 29. јануара 2015. године, одбијене су као неосноване жалбе тужиоца и тужене и потврђена првостепена пресуда Основног суда у Нишу П1. 2036/13 од 28. фебруара 2014. године, те, поред осталог, обавезана тужена Република Србија да тужиоцу, ранијем судији Општинског суда у Нишу, на име накнаде нематеријалне штете због повреде части и угледа исплати износ од 100.000 динара, са законском затезном каматом од 28. фебруара 2014. године, као дана пресуђења, па до исплате.

4. Одредбама члана 21. ст. 1. и 2. је утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

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 36. став 1. Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Како су одредбама чл. 32. и 58. Устава зајемчена права која су по својој садржини у основи истоветна правима из члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, то Уставни суд повреду ових права у поступку уставно-судске заштите цени у односу на Устав Републике Србије.

5. Испитујући наводе подносиоца уставне жалбе о различитом поступању надлежних редовних судова, а полазећи од документације достављене уз уставну жалбу, Уставни суд је констатовао да су Апелациони суд у Крагујевцу приликом доношења оспорене пресуде Гж1. 4663/14 од 2. јуна 2015. године и Апелациони суд у Београду приликом доношења пресуде Гж1. 7207/13 од 23. маја 2014. године, као и Апелациони суд у Нишу приликом доношења пресуде Гж1. 2175/14 од 29. јануара 2015. године, одлучивали у битно истоврсној чињеничној и правној ситуацији. Такође је констатовао да је Апелациони суд у Крагујевцу у оспореној пресуди Гж1. 4663/14 од 2. јуна 2015. године заузео другачији правни став од става који су поводом истоврсног тужбеног захтева заузели Апелациони суд у Београду и Апелациони суд у Нишу у достављеним пресудама, јер је оценио да тужиоцу не припада право на накнаду нематеријалне штете због повреде части и угледа. На тај начин је Апелациони суд у Крагујевцу донео различиту одлуку о основаности тужбеног захтева, који се заснивао на истом чињеничном стању и истом спорном правном питању, чиме је подносиоца уставне жалбе, одбијајући његов тужбени захтев, довео у битно различит положај од онога у коме су били тужиоци чији су истоврсни тужбени захтеви усвојени. Уставни суд је становишта да је таква пракса судова последње инстанце супротна принципу правне сигурности (о повреди права на правну сигурност видети пресуде Европског суда за људска права у предметима: *Santos Pinto против Португалије*, од 20. маја 2008. године и *Veian против Румуније*, од 6. децембра 2007. године), те је оценио да ова околност представља довољан разлог да се утврди постојање повреде права на једнаку заштиту права зајемченог одредбом члана 36. став 1. Устава. Стога је Уставни суд у том делу, 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. закона и 103/15), усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу изреке.

6. Оцењујући наводе уставне жалбе са становишта истакнуте повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је утврдио да оспорена другостепена пресуда садржи довољно и јасно образложење о томе због чега је тужбени захтев којим је подносилац потраживао накнаду нематеријалне штете неоснован, као и да меродавно материјално право није примењено на штету подносиоца. Полазећи од тога, Суд је оценио да се наводи подносиоца не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди означеног права, већ да се од Суда, у суштини, тражи да као ревизијски парнични суд још једном оцени законитост оспореног акта.

С обзиром на то да се тврдња о повреди права на имовину из члана 58.

Устава изводи из постојања повреде права на правично суђење, а Уставни суд је оценио да се наводи уставне жалбе не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди тог права, то уставна жалба не садржи ни уставноправно прихватљиве разлоге за тврдњу о повреди права на имовину.

У вези са наводом о повреди начела забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд је утврдио да у уставној жалби нису пружени било какви докази да је подносиоцу због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могло одлучивати о повреди принципа забране дискриминације, који је увек акцесорне природе.

Стога је Суд у овом делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, решавајући као у другом делу 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 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 изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 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-4963/2014 од 28. септембра 2017. године

### **Није повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава (ванпарнични поступак – рехабилитација)**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба В.С. изјављена против решења Вишег суда у Београду Рех. 304/12 од 24. маја 2013. године и решења Апелационог суда у Београду Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. В. С. из Београда је, 3. марта 2014. године, преко пуномоћника П. М, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Рех. 304/12 од 24. маја 2013. године и решења

Апелационог суда у Београду Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године, због повреде начела забране дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије и права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Подносилац уставне жалбе истиче да је оспореним решењима одбијен као неоснован његов захтев за рехабилитацију, те да су поступајући судови, и поред тога што су донета два правноснажна решења којима су рехабилитована лица која су имала заједно са подносиоцем својство оптужених у кривичном поступку (у коме је донета пресуда чије је утврђење ништавости подносилац тражио у предметном ванпарничном поступку) због тога што се кривична пресуда на основу које су осуђени за извршење кривичног дела шпијунажа заснива на њиховом исказу који су дати под присилом и принудом, прихватили исказ ових лица у делу у којем се теретио подносилац за извршење тог кривичног дела. Предлаже да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорена решења и досуди подносиоцу накнаду штете због повреде означеног уставног начела и права.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Предлагач В. С, овде подносилац уставне жалбе, поднео је 27. јула 2012. године Вишем суду у Београду захтев за рехабилитацију, тражећи да се утврди да је ништава пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године којом је предлагач осуђен због извршења кривичног дела шпијунажа.

Виши суд у Београду је 24. маја 2013. године донео оспорено решење Рех. 304/12, којим је одбио као неоснован захтев за рехабилитацију предлагача, овде подносиоца уставне жалбе. У образложењу оспореног првостепеног решења је, поред осталог, наведено: да је пресудом Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године предлагач осуђен због извршења наведеног кривичног дела на четири године затвора и да је пресудом Врховног војног суда Кж. 481/59 од 12. децембра 1959. године повећана казна предлагачу на седам година; да је М. С. на основу решења Округног суда у Пироту Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године рехабилитован и истим решењем је утврђено да су ништаве пресуде Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године и Врховног војног суда Кж. 481/59 од 12. децембра 1959. године, а којима је осуђен и овде предлагач; да је ванпарнични суд у том предмету оценио да су наведене кривичне пресуде донете противно основним начелима

кривичног процесног права, јер се заснивају на исказу М. С. којим је признао извршење кривичног дела, а да је његово признање последица притиска, малтретирања и батина, што је у супротности са општим принципима кривичног поступка; да је првостепени суд увидом у наведене кривичне пресуде утврдио да је предлагач, поред осталих осуђених лица, ступио у обавештајну службу стране државе и да је помагао њен рад сакупљањем и достављањем војних и других података о ФНРЈ, па да је осуђен да је извршио кривично дело шпијунажа из чл. 105. ст. 1. и ст. 2. Кривичног законика; да је предлагач на рочишту одржаном 24. маја 2013. године изјавио да је он у поменутом кривичном поступку негирао да је сарађивао са бугарском обавештајном службом и да су првооптужени и другооптужени у том предмету осуђени само на основу њихових признања; да је првостепени суд имао у виду да је оцена кривичног суда о постојању кривице свих пет оптужених заснована на исказима првооптуженог и другооптуженог о признању извршења кривичног дела који су они дали како у истрази тако и на главном претресу и којима су теретили и овде предлагача; да је првостепени суд узео у обзир и решење Округног суда у Пироту Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године којим је рехабилитован М. С. као један од саосуђених у наведеном кривичном поступку, па да суд сматра да разлози за рехабилитацију тог лица не стоје у вези са утврђивањем кривице код овде предлагача; да је оцена о кривизи предлагача заснована на исказима саоптужених како у иследном тако и у главном поступку, који су доследни и у битној мери непротивречни и који су цењени у вези и са осталим изведеним доказима, пре свега исказима сведока; да полазећи од наведеног, првостепени суд налази да пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године у односу на предлагача није донета искључиво из политичких и идеолошких разлога и да њеним доношењем нису прекршени темељни правни принципи.

Предлагач је 26. јула 2013. године поднео жалбу против првостепеног решења у којој је, поред осталог, истакао да је Округни суд у Пироту решењем Рех. 13/06 од 20. фебруара 2008. године рехабилитовао и М. П, који је заједно са предлагачем имао својство оптуженог у наведеном кривичном поступку, налазећи да је пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године донета противно основним начелима кривичног процесног права, јер је заснована на незаконитом доказу, односно на признању М. П. које је изнуђено тортуром. Имајући у виду да су донета два правноснажна решења којим су рехабилитована лица која су осуђена заједно са предлагачем, због тога што су они признали извршење кривичног дела као последица употребе принуде, предлагач је указао да Виши суд у Београду није могао да прихвати исказ тих лица у делу којим су теретили њега да је извршио кривично дело шпијунажа и да се ови докази морају сматрати у целини незаконитим, па да је погрешна оцена првостепеног ванпарничног суда да у кривичном поступку који се водио против предлагача нису прекршени општеприхваћени стандарди људских права и слобода.

Одлучујући о жалби предлагача, Апелациони суд у Београду је оспореним решењем Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године одбио као неосновану

жалбу и потврдио првостепено решење. У образложењу оспореног другостепеног решења је, поред осталог, наведено: да право на рехабилитацију према одредби члана 1. став 2. Закона о рехабилитацији имају лица 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; да су наведени стандарди испуњени у поступку доношења наведене кривичне пресуде у односу на тамо окривљеног, а овде предлагача, јер је њему омогућено право на одбрану, пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године је донета на основу резултата изведених доказа, а да при томе нема доказа да је предлагач у том кривичном поступку био изложен нечовечном поступању, односно да је његов статус био такав да је осуђујућа пресуда унапред била очекивана; да је правилан закључак првостепеног суда да је Војни суд образложио разлоге у погледу постојања кривичног дела, наводећи да је признање предлагача сагласно са исказима сведока, што значи да кривични суд осуђујућу пресуду није засновао само на признању тамо окривљеног, а овде предлагача; да је другостепени суд имао у виду да је решењима Окружног суда у Пироту Рех. 13/06 од 20. фебруара 2008. године и Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године остварена рехабилитација М. С. и М. П., који су на основу наведене кривичне пресуде осуђени заједно са овде предлагачем, али да је без значаја инсистирање жалбе на повреди начела правне сигурности, јер су ова два решења донета у време када се примењивао Закон о рехабилитацији из 2006. године када је поступак по захтеву за рехабилитацију представљао једностраначку ствар у коме је било искључено право на жалбу против првостепеног решења којим је усвојен захтев предлагача за рехабилитацију, због чега наведена решења нису могла бити предмет инстанционе контроле.

4. Одредбама Устава, на чију се повреду позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, као и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, те да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21); да 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 Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), које су од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, 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 судском или административном одлуком органа Републике Србије, те да право на рехабилитацију има лице из става 1. тач. 3) овог члана ако је судска или административна одлука донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода (чл. 1. ст. 1. тач. 3) и ст. 2); да о захтеву за рехабилитацију лица из члана 5. овог закона одлучује суд у једностраначком поступку по правилима ванпарничног поступка, уз обавезно претходно прибављање мишљења надлежног вишег јавног тужиоца, те да ће се у случају да се у мишљењу надлежног вишег јавног тужиоца оспорава захтев из става 1. овог члана, даљи поступак наставити у складу са одредбом става 3. овог члана, као и да о захтевима за рехабилитацију лица из члана 1. став 1. тач. 3) и 4) овог закона, осим захтева лица из става 1. овог члана, суд одлучује у двостраначком поступку по правилима ванпарничног поступка, а као други учесник у поступку обавезно учествује Република Србија, коју заступа надлежни виши јавни тужилац (члан 14).

5. Разматрајући наводе уставне жалбе о повреди права подносиоца на правично суђење у предметном ванпарничном поступку, Уставни суд је закључио да подносилац своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, поред осталог, заснива на чињеници да је Виши суд у Београду погрешно оценио да је пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године донета у складу са општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, прихватајући исказ М. С. и М. П. у делу којим се терети подносилац за извршење кривичног дела шпијунажа, упркос томе што је Окружни суд у Пироту одговарајућим решењима рехабилитовао та лица управо због тога што су ти искази, на којима се заснива кривична пресуда којом су осуђени подносилац и наведена лица, прибављени на незаконит начин. У том смислу, подносилац уставне жалбе указује да је Апелациони суд у Београду, одлучујући о жалби изјављеној против првостепеног решења којим је одбијен као неоснован његов захтев за рехабилитацију, само констатовао да је кривични поступак против подносиоца вођен у складу са законом.

Имајући у виду суштину навода уставне жалбе, Уставни суд истиче да је један од елемената права на правично суђење и право на образложену судску одлуку и оно 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 и да се таква одлука може испитати по жалби. 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. Узимајући у обзир да подносилац уставне жалбе практично указује да Апелациони суд у Београду није одговорио на наводе његове жалбе изјављене против првостепеног решења, Уставни суд напомиње да је према пракси Европског суда за људска права у таквој правној ситуацији (приликом оцене да ли образложење судског акта задовољава стандарде правичног суђења) неопходно сагледати да ли је жалбени суд

испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлуке првостепеног суда (видети пресуду у предмету *Helle йройив Финске*, представка број 157/1996/776/1977, од 19. децембра 1997. године, став 60). У конкретном случају, поступајући другостепени суд је у оспореном решењу Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године констатовао да је кривична пресуда, којом је подносилац уставне жалбе осуђен због извршеног кривичног дела шпијунажа, донета у кривичном поступку у коме је подносиоцу омогућено да искористи своје право на одбрану и у коме су испуњени општеприхваћени стандарди људских права и слобода.

Полазећи од изнетог, а узимајући у обзир кључне наводе подносиоца уставне жалбе из жалбе поднете против првостепеног решења којим је одбијен као неоснован његов захтев за рехабилитацију, Уставни суд је констатовао да је подносилац указао на постојање два правноснажна решења којим су усвојени захтеви за рехабилитацију лица која су заједно са њим осуђена због извршења поменутог кривичног дела и утврђено да је ништава кривична пресуда, због тога што је она донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, јер је заснована на исказима ових лица која су прибављена на незаконит начин као последица употребе принуде. Дакле, подносилац уставне жалбе је инсистирао на томе да се оцена Војног суда о његовој кривичној одговорности управо заснива на исказу М. С. и М. П. у делу у коме су теретили њега да је извршио наведено кривично дело, па да је Виши суд у Београду одбијајући његов захтев за рехабилитацију практично конвалидирао доказ за који је Виши суд у Пироту већ нашао да је прибављен на незаконит начин.

С обзиром на све наведено, а имајући у виду садржину образложења оспореног решења Апелационог суда у Београду Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године, Уставни суд је закључио да је поступајући другостепени суд дао довољне, јасне и уставноправно прихватљиве разлоге када је оценио да је пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године, поводом које је подносилац уставне жалбе поднео захтев за рехабилитацију, донета у кривичном поступку у коме је подносиоцу омогућено право на одбрану и у коме је његова кривична одговорност за извршење кривичног дела шпијунажа утврђена не само на основу исказа саоптужених М. С. и М. П. већ и на основу признања самог подносиоца и исказа сведока у тој кривичној правној ствари. С тим у вези, Уставни суд је оценио да је неоснована и тврдња подносиоца уставне жалбе да су поступајући ванпарнични судови заправо прихватили исказе „анонимизираних сведока“, тј. да су образложења оспорених решења засновали на тековини коју не познају цивилизоване државе и модерни правни системи. Ово из разлога што је Уставни суд увидом у документацију која је приложена уз уставну жалбу утврдио да је Архив Србије за потребе вођења предметног ванпарничног поступка доставио Вишем суду у Београду препис спорне пресуде Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године у којој је само извршио анонимизацију података о личности других лица, у складу са одредбама Закона о заштити података о личности из 2008. године.

Испитујући наводе подносиоца уставне жалбе о повреди права на правну сигурност у овом ванпарничном поступку по захтеву за рехабилитацију, Уставни суд констатује да до повреде наведеног елемента права на правично суђење зајемченог одредбама члана 32. став 1. Устава може доћи само у случају постојања различите праксе судова највише правне инстанце која доводи у неравноправан положај лица која се налазе у истој чињеничној и правној ситуацији. У том контексту, подносилац уставне жалбе је као доказе за своје тврдње о повреди права на правну сигурност доставио решења Окружног суда у Пироту Рех. 13/06 од 20. фебруара 2008. године и Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године, којим су рехабилитовани М. С. и М. П. и утврђена ништавост спорне пресуде Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године, којом су та лица осуђена заједно са подносиоцем због извршења кривичног дела шпијунажа. Међутим, Уставни суд је закључио да је Окружни суд у Пироту имао првостепену стварну надлежност за поступање у предметима у којима су донета наведена два решења и на које се примењивао Закон о рехабилитацији из 2006. године према коме је поступак по рехабилитацији имао карактер једностраначког поступка, о чему се изјаснило и Грађанско одељење Врховног суда Србије у правном схватању утврђеном на седници од 13. јуна 2006. године. У поменута два предмета је самим тим било искључено право на жалбу против првостепених решења којима су усвојени захтеви за рехабилитацију М. С. и М. П. За разлику од тога, треба истаћи да се предметни ванпарнични поступак у коме су донета оспорена решења водио по одредбама Закона о рехабилитацији из 2011. године, који предвиђа двостраначки поступак по захтеву за рехабилитацију у коме учествује Република Србија као противник предлагача, те да је оспорено решење Апелационог суда у Београду Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године донето по жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против оспореног првостепеног решења којим је одбијен као неоснован његов захтев за рехабилитацију. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да решења Окружног суда у Пироту Рех. 13/06 од 20. фебруара 2008. године и Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године не представљају доказе да је другостепени суд као суд највише правне инстанце у овој врсти ванпарница донео другачије одлуке у предметима у којима постоји чињенични и правни идентитет. Из свих изнетих разлога, Уставни суд налази да оспореним решењима није повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење.

У односу на истакнуту повреду начела забране дискриминације, Уставни суд и овом приликом истиче да се одредбама члана 21. Устава не јемчи ниједно одређено право или слобода, већ се утврђују начела у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе. Стога је повреда начела забране дискриминације 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. Како је Уставни суд у конкретном случају нашао да су неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење, то нема основа да се упушта у испитивање повреде начела забране дискриминације.

Узимајући у обзир све наведено, Уставни суд је одбио уставну жалбу 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).

6. Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1948/2014 од 12. октобра 2017. године („Службени гласник РС“, број 119/17)

*\* Поводом Одлуке Уж-1948/2014 од 12. октобра 2017. године, судија Уставног суда др Томислав Стојковић издвојио је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 119/17, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### **ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету УЖ-1948/2014**

Уз дужно поштовање, не могу се придружити већини у неутврђивању повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије у овом предмету, из следећих разлога.

У овом предмету, као спорно правно питање поставило се питање недозвољених доказа који представљају повреду јемства основних права и слобода грађана против којих се водио кривични поступак, као и да се ти докази не могу употребити и немају доказну снагу приликом доношења пресуде у кривичном поступку. Наведена забрана, пре свега, проистиче из старе максиме *ex iniuria ius non oritur* – из неправда се правда не изриче. Ова максима има своје упориште и у уставној норми члана 25. Устава Републике Србије. став 1. Каже да је физички и психички интегритет неповредив. У ставу 2. уставотворац је определио да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободног датог пристанка.

Одредбе члана 16. став 1. ЗКП-а („Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 161/2011, 121/2012, 32/2013, 54/2013 и 55/2014), експлицитно указују да се судске одлуке не могу заснивати на доказима који су, непосредно или посредно, сами по себи или према начину прибављања у супротности са Уставом, овим Закоником, другим законом или општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, осим у поступку који се води због прибављања таквих доказа.

У ставу 2. истог члана, законодавац прописује да у односу на сумњу у погледу чињеница од којих зависи вођење кривичног поступка, постојање обележја кривичног дела или примена неке друге одредбе кривичног закона,

суд ће у пресуди или решењу које одговара пресуди решити у корист окривљеног.

Одредбе члана 84. ЗКП-а указују да докази који су прибављени противно члану 16. став 1. овог законика (незаконити докази) не могу бити коришћени у кривичном поступку.

Конвенција против мучења и других окрутних, нечовечних и понижавајућих поступака или казни коју је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација 10. децембра 1984. године (Резолуција 39/46) је ступила на снагу 26. јуна 1987. године.

#### Члан 1.

У овој Конвенцији израз „мучење“ означава сваки акт којим се једној особи намерно наноси бол или тешка телесна или душевна патња да би се од те особе или неке треће особе добило обавештење или признање, или да би се та особа казнила за дело што га је она или неко треће лице починило или за чије је извршење осумњичен, да би се та особа застрашила или да би се на њу извршио притисак, или због било којег другог разлога утемељеног на било којем облику дискриминације, ако та бол и те патње наноси службено лице или било која друга особа која делује у својству службеног лица или на њен утицај или с њеним изричитим или прећутним пристанком. Тај се израз не односи на бол или патње које су последица искључиво законских санкција, неодвојивих од тих санкција, или које те санкције узрокују.

#### Члан 15.

Свака држава чланица се брине да изјава за коју се докаже да је добијена мучењем не може бити наведена као доказни елемент у неком поступку, осим против особе оптужене за мучење да би се утврдило да је изјава дата.

#### Основаност предмета

Закон о рехабилитацији у члану 1. став 1. Уређује рехабилитацију 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.

Ова општа одредба односи се и на лица из тачке 3. наведеног члана која су судском или административном одлуком органа Републике Србије лишена набројаних права из става 1. Примењујући одредбе члана 32. став 2. Устава у односу на члан 6. ЕКЉП, становишта сам, да се ове одредбе у конкретном судском поступку односе на поштено суђење и да нарушеност наведених одредби представља или претпоставља непоштовање дате норме (*Imbriosica împotrив Швајцарске*, 24. децембар 1993. године, параграф 36; *Salduz împotrив Турске*, параграф 50, 27. децембар 2008. године).

Основни захтев подносиоца уставне жалбе односи се на примену члана 32. став 1. Устава Републике Србије и члана 6. став 1. ЕКЉП у односу на доказе који су прибављени под тортуром од стране надлежних органа.

У овом конкретном случају, задатак Суда је да испита и утврди да ли су задовољени и испуњени захтеви поштеног суђења у односу на допуштено изведених доказа који су прибављени под тортуром сведока, на основу чијих исказа је искључиво утврђена кривица за кривично дело шпијунаже подносиоца уставне жалбе.

Становишта сам да се у светлу одредбе члана 32. став 1. Устава и члана 6. став 1. Конвенције као сврха заштите права која се гарантује и јамче Уставом треба тумачити на такав начин да та права нису теоријска или илузорна, него практична и делотворна (види: *Artico иројив Италије*, 13. мај 1980; параграф 33), па се из тих разлога право на поштено суђење не може сматрати делотворним ако Уставни суд није прописно испитао све аспекте правичног суђења (види: *Dulaurans иројив Француске*, од 21. марта 2000. године и *Donatze иројив Грузије*, 7. март 2006. године). У свим овим случајевима Суд је пресудио на основу члана 6. Конвенције који је природно везан са казним поступком, да је терет доказа на јавном тужилаштву, односно на правном заступнику државе и да у случају спора треба одлучити у корист окривљеног (види: *Lavens иројив Лиџваније*, 28. новембар 2002. године и *Melich и Beck иројив Републике Чешке*, 24. јул 2008. године).

У конкретном предмету подносилац уставне жалбе поставио је основан приговор да је Окружни суд у Пироту својим решењем Рех. бр. 13/06 од 20.02.2008. године, првооптуженом и другооптуженом Петров Мијалку и Соколов Михајлу који су у претходном ванпарничном поступку рехабилитовани, као и да је неспорно утврђено да је сам кривични поступак вођен противно основним начелима кривичног процесног права, која су цивилизацијска тековина, а тичу се правичног суђења, као и да је према саоптуженима примењена тортура и да се докази своде на њихово изнуђено признање, као и да је на основу ове чињенице неприхватљиво да искази који су дати могу бити валидни у делу у коме се терети треће оптужени, овде подносилац уставне жалбе Соколов Влајко, па је из тих разлога погрешно правно становиште Вишег суда у Београду и Апелационог суда у Београду да није повређено подносиочево право на правично суђење и начела правне државе и општеприхваћени стандарди људских права и слобода (види: *Ајгарић иројив Хрватске*, 13. децембар 2011. године).

#### Општа начела

Разматрајући спорна правна питања у смислу тумачења и примене уставних одредби као и конвенцијског права које примењује ЕСЉП, желим да укажем да правна становишта ЕСЉП-а у односу на домаће – уставно право и јуриспруденцију Суда, представља правни оквир у циљу доследног спровођења процесног и материјалног права по Конвенцији Високих страна уговорница.

Сагласан сам да Уставни суд нема задатак да одређује да ли су одређени докази, докази који су добијени незаконито у смислу домаћег права прихватљиви, али је са друге стране потребно испитати да ли је поступак који је претходно вођен у целини, укључујући начин на који су добијени

докази, био правичан. То значи да оно укључује испитивање незаконитости у конкретном предмету и нарочито ако се ради о повреди права из Конвенције, њен смисао у циљу установљења саме природе природе права (види: *Allan йроїив Уједињеної Краљевствва*, ЕСНР, 2002. године – IX).

Да би се одговорило на питање да ли је поступак био правичан у целини, потребно је размотрити да ли је поштовано право на одбрану. То значи, да се мора испитати да ли је подносиоцу пружена могућност да оспори веродостојност доказа и да се супротстави њиховом коришћењу. Неопходно је, такође, оценити и квалитет доказа, а посебно истичем, да је неопходно проверити да ли околности у којима су добијени докази, бацају сумњу на поузданост и тачност изведених доказа. Оцена доказа који омогућавају да се утврди да ли је било повреде члана 3. Конвенције, Суд усваја општи стандард доказа „изван сваке сумње“. Ова констатација Суда обухвата једно од најфундаменталнијих вредности демократског друштва. Суд је заузео становиште „деградирајући“ поступком се сматра онај поступак који је по својој правној природи такав да ствара код жртве осећај страха, зебње и инфериорности у смислу да понижава и девалвира и евентуално слама физички и морални отпор, или када је епилог такав да ствара код жртве деловање против своје воље или своје савести (види: *Кеепан йроїив Уједињеної Краљевствва*, ЕСХР 2001-3). Ако се као у овом случају изведени докази не могу поткрепити другим материјалним доказима битно је да не постоји ризик о непоузданости у односу на друге доказне материјале. Ово значи одговор на суштинско питање да ли су изведени докази у конкретном случају били одлучујући за сам исход поступка (види: *Gefengen йроїив Немачке*, ЕСЉП, 1. јун 2010. године, параграф 164).

На овом месту желим да истакнем, да у кривичном поступку разумљиво постоје посебне околности у смислу примене и коришћења доказа који су добијени повредом члана 3. Конвенције. Овде се ради о прикупљању доказа који представљају једно од апсолутних права који чине саму суштину и смисао Конвенције, које се доводи у узрочну везу са правичношћу поступка, па чак и у ситуацијама када ти докази нису одлучујући за обезбеђење осуђујуће пресуде против осумњиченог (види: *Иçöz йроїив Турске*, од 9. јануара 2003. године).

На основу своје дугогодишње праксе ЕСЉП је закључио да прихватање изјава и признања као доказа, који су добијени мучењем, а у циљу утврђивања битних чињеница у кривичном поступку, чини сам поступак као целину неправичним. Овај закључак има своју примену без обзира на доказну вредност изјава и признања, независно да ли је њихово коришћење од одлучујућег и пресудног значаја за доношење осуђујуће пресуде против оптужених лица (види: *Levinta йроїив Молдавије*, од 16. децембра 2008. године). Другачије правно резонување и закључивање би водило озаконивању одређене врсте морално осуђујућег поступка, која је у супротности са чланом 3. ЕКЉП, што би у природи значило легализацију бруталности, нехуманог поступања и тортуре. Прихватам становиште да се правичност кривичног суђења као и делотворне заштите у циљу апсолутне забране из

члана 3. ЕКЉП у овом случају, не може довести у сумњу само ако је повреда члана 3. имала утицаја на исход поступка против оптуженог, односно на његову осуду о кривици и казни.

Ценећи наводе, Уставни суд констатује да до повреде наведеног елемента права на правично суђење зајемченог одредбама члана 32. став 1. Устава може доћи само у случају постојања различите праксе судова највише правне инстанце која доводи у неравноправан положај лица која се налазе у истој чињеничној и правној ситуацији. У том контексту, подносилац уставне жалбе је као доказе за своје тврдње о повреди права на правну сигурност доставио решења Окружног суда у Пироту Рех. 13/06 од 20. фебруара 2008. године и Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године, којим су рехабилитовани Михаило Соколов и Мијалко Петров и утврђена ништавост спорне пресуде Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године, којом су та лица осуђена заједно са подносиоцем због извршења кривичног дела шпијунаже. Међутим, Уставни суд је закључио да је Окружни суд у Пироту имао првостепену стварну надлежност за поступање у предметима у којима су донета наведена два решења и на које се примењивао Закон о рехабилитацији из 2006. године према коме је поступак по рехабилитацији имао карактер једностраначког поступка, о чему се изјаснило и Грађанско одељење Врховног суда Србије у правном схватању утврђеном на седници од 13. јуна 2006. године. У поменута два предмета је самим тим било искључено право на жалбу против првостепених решења којима је усвојен захтев за рехабилитацију Михаила Соколова и Мијалка Петрова. За разлику од тога, треба истаћи да се предметни ванпарнични поступак у коме су донета оспорена решења водио по одредбама Закона о рехабилитацији из 2011. године, који предвиђа двостраначки поступак по захтеву за рехабилитацију у коме учествује Република Србија као противник предлагача, те да је оспорено решење Апелационог суда у Београду Рех. 74/13 од 1. новембра 2013. године донето по жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против оспореног првостепеног решења којим је одбијен као неоснован његов захтев за рехабилитацију. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да решења Окружног суда у Пироту Рех. 13/06 од 20. фебруара 2008. године и Рех. 3/07 од 29. маја 2008. године не представљају доказе да је другостепени суд као суд највише правне инстанце у овој врсти ванпарница донео другачије одлуке у предметима у којима постоји чињенични и правни идентитет. Из свих изнетих разлога, Уставни суд налази да оспореним решењима није повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење.

Подносилац уставне жалбе са разлогом истиче становиште правне сигурности и једнаку заштиту права пред судовима да је недопустиво да судови исте надлежности у погледу апсолутно истоветног чињеничног стања и правног догађаја дају различите правне оцене доказа. Ово пре свега, узимајући у обзир одредбе члана 36. став 1. Устава који јемчи једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима. Не могу се сагласити са правним резонавањем Уставног суда у овом уставносудском предмету да Уставни суд прихвата да је оспорена Одлука Апелационог суда у Београду Рех. 74/14 од 1. новембра 2013. године прихватљива. Правни закључак и



становиште оспорене Одлуке темељи се само на једној потпуно спорној чињеници, а то је, да Закон о рехабилитацији из 2011. године, предвиђа двостраначки поступак по захтеву за рехабилитацију у коме учествује Република Србија као противник предлагача. Ово образложење и ова порука не иду у прилог гаранцији Уставом зајемчених права на правично суђење подносиоца уставне жалбе. Неспорно је да у правном поретку Републике Србије постоје правноснажна решења о рехабилитацији саоптужених у кривичном поступку који је претходно уставној жалби и такво становиште је потпуно правно неприхватљиво.

Ценећи наводе уставне жалбе, Уставни суд је констатовао да се они односе на чињеницу да подносилац истиче да постојање два правноснажна решења којима су усвојени захтеви за рехабилитацију лица која су заједно са њим осуђена због извршења кривичног дела шпијунаже и да је утврђена ништавост кривичних пресуда, са разлога што је она донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, јер је заснована на исказима ових лица који су прибављени на незаконит начин као последица употребе принуде и тортуре. Подносилац уставне жалбе инсистира на томе да се оцена Војног суда о његовој кривичној одговорности управо заснива на исказу Михајла Соколова и Мијалка Петрова у делу у коме су теретили њега да је извршио његово кривично дело, па је Виши суд у Београду одбијајући његов захтев за рехабилитацију практично конвалидирао доказ за који је Виши суд у Пироту већ нашао да је прибављен на незаконит начин.

Узимајући у обзир наведено, а нарочито садржину образложења оспореног решења Апелационог суда у Београду Рех. бр. 74/13 од 1. новембра 2013. године, Уставни суд закључује да је поступајући другостепени суд дао довољне, јасне и уставноправне прихватљиве разлоге када је оценио да је пресуда Војног суда у Београду К. 276/59 од 30. јула 1959. године, поводом које је подносилац уставне жалбе поднео захтев за рехабилитацију, донета у кривичном поступку у коме је подносиоцу омогућено право на одбрану и у коме је његова кривична одговорност за извршење кривичног дела шпијунаже утврђена, не само на основу исказа саоптужених Михајла Соколова и Мијалка Петрова, већ и на основу признања самог подносиоца, потпуно нетачна. Она је нетачна из врло животног разлога, јер је и Апелациони суд потпуно погрешно закључио да је подносилац уставне жалбе сам признао извршење кривичног дела. Оно што произлази из списка предмета, а нарочито из чињенице и околности које је утврдио првостепени суд, недвосмислено произлази да се подносилац уставне жалбе бранио негирањем извршења кривичног дела, па као доказ томе служи чињеница да је у поступку пред Врховним војним судом првостепена пресуда преиначена на тај начин, што му је уместо првостепене пресуде на казну затвора у трајању од четири године, иста преиначена на казну затвора од седам година. Ова чињеница, као и наведене околности указују и да је оспореном пресудом Апелационог суда у Београду, као и образложењем Одлуке Уставног суда, та чињеница и околност у светлу примене права на правично суђење нетачна и произвољна, очигледно на штету подносиоца уставне жалбе.

Наглашавам изузимање доказа који су добијени непоштовањем члана 3. Конвенције у поступку пред редовним судовима, који нису уважили битну чињеницу која се односи на правоснажно решење Окружног суда у Пироту Рех. бр. 13/06 од 20.02.2008. године, којим је утврђено да су искази дати под тортуром, да у смислу правичног суђења из члана 32. став. 1. Устава Републике Србије и члана 6. Конвенције, претпоставља поштовање владавине права и претпоставља изузимање било којег доказа који је добијен повредом члана 3. Конвенције, а којима се пре свега, штите људска права.

Посебна разматрања, међутим, важе у вези са употребом доказа у кривичним поступцима прибављеним повредом члана 3. Конвенције, Суд је утврдио да употреба изјава прибављених мучењем или другим лошим поступањем као доказа за утврђивање релевантних чињеница у кривичним поступцима, чини те поступке у целини неправичним. Ово мишљење важи без обзира на доказну вредност изјава и без обзира да ли је њихова употреба одлучујућа за доношење осуде (види *Gäfgen против Немачке* [BB], број 22978/05, став 166, 1. јун 2010. године; *Ситанимировић против Србије*, 18. октобар 2011. године).

Ово су разлози због којих се не могу сложити са одлуком већине судија Уставног суда.

Судија мр Томислав Стојковић

**Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32.  
став 1. Устава (парнични поступак, накнада нематеријалне штете  
због неоснованог лишења слободе)**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Е. Н. С. и утврђује да је пресудом Основног суда у Зајечару П. 612/14 од 9. марта 2015. године и пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 537/15 од 14. јула 2015. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Апелационог суда у Нишу Гж. 537/15 од 14. јула 2015. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе поднео против пресуде Основног суда у Зајечару П. 612/14 од 9. марта 2015. године.

3. Одбија се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду нематеријалне штете.

**Образложење**

1. Е. Н. С. из Савезне Републике Немачке поднео је Уставном суду, 11. септембра 2015. године, преко пуномоћника Наташе Томић, адвоката из

Зајечара, уставну жалбу против пресуде Основног суда у Зајечару П. 612/14 од 9. марта 2015. године и пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 537/15 од 14. јула 2015. године, због повреде права на слободу и безбедност, на трајање притвора, на правично суђење, на правну сигурност у казненом праву и на рехабилитацију и накнаду штете, зајемчених одредбама чл. 27. и 31, члана 32. став 1. и чл. 34. и 35. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је подносилац као страни држављанин био укупно 41 дан у екстрадиционом притвору због пропуста у раду државног органа и да је суд још приликом лишења слободе могао јасно да утврди да нису испуњени услови за примену Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, те да није било потребе да подносиоца задрже у притвору; да је, по мишљењу подносиоца, повређено његово право на правично суђење зато што му није надокнађена нематеријална штета због временаведеног притвору у поступку екстрадиције.

Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и поништи оспорене парничне пресуде. Тражио је накнаду нематеријалне штете и објављивање Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије.“

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. 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 документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Судија за претходни поступак Вишег суда у Зајечару је решењем Кппр. 2/13 од 27. октобра 2013. године одредио притвор Е. Н. С, овде подносиоцу уставне жалбе, на основу члана 22. став 1. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, који по том решењу може трајати 18 дана од дана лишења слободе. У образложењу наведеног решења је констатовано: да је за подносиоцем уставне жалбе издата међународна потерница од стране Интерпола Букурешт, Румунија, због кривичног дела управљање возилом без возачке дозволе, за које кривично дело му је изречена казна затвора од две године; да је подносилац уставне жалбе дана 27. октобра 2013. године лишен слободе од стране полицијских службеника Полицијске управе Зајечар поступајући по међународној потерници; да је одређен притвор, јер постоје околности које указују да ће се лице чије се изручење захтева

сакрити или побећи у циљу ометања поступка одлучивања о замолници или спровођења изручења. Наведено решење садржи поуку о правном леку у којој је констатовано да подносилац има право жалбе већу овог суда и да жалба не задржава његово извршење.

Веће Вишег суда у Зајечару је решењем Кв. 174/13 од 29. октобра 2013. године потврдило решење судије за претходни поступак тог суда Кппр. 2/13 од 27. октобра 2013. године.

Судија за претходни поступак Вишег суда у Зајечару је решењем Кппр. 2/2013 од 13. новембра 2013. године продужио притвор подносиоцу уставне жалбе. У образложењу овог решења је, између осталог, наведено да је 12. новембра 2013. године Министарство правде Републике Србије – Сектор за правосуђе и међународну правну помоћ обавестило Виши суд у Зајечару о достави молбе за изручење подносиоца са пратећом документацијом; да како у даљем поступку треба одлучити да ли постоје претпоставке за изручење, судија за претходни поступак је, на основу члана 22. став 2. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, одлучио да притвор треба продужити. Наведено решење садржи поуку о правном леку у којој је констатовано да подносилац има право жалбе већу овог суда и да жалба не задржава његово извршење.

Веће Вишег суда у Зајечару је решењем Кв. 188/13 од 18. новембра 2013. године потврдило решење судије за претходни поступак тог суда Кппр. 2/2013 од 13. новембра 2013. године.

Веће Вишег суда у Зајечару је решењем Кв. 192/13 од 29. новембра 2013. године утврдило да нису испуњене законске претпоставке за пружање међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији, будући да је управљање возилом без возачке дозволе по нашем законодавству – прекршај, а Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима наведене су претпоставке за пружање међународне правне помоћи, те је једна од њих да кривично дело поводом којег се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по Закону Републике Србије, а у смислу члана 7. став 1. тачка 1) наведеног закона. Против овог решења није дата поука о правном леку.

Апелациони суд у Београду је решењем Кж2. 5281/13 од 4. децембра 2013. године потврдио решење већа Вишег суда у Зајечару Кв. 192/13 од 29. новембра 2013. године којим је утврђено да нису испуњене законске претпоставке за пружање међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији.

Судија за претходни поступак Вишег суда у Зајечару је решењем Кппр. 2/13 од 6. децембра 2013. године укинуо притвор подносиоцу уставне жалбе, са образложењем да су престали разлози на основу којих је притвор према подносиоцу уставне жалбе био одређен и да не постоји више потреба за задржавањем истог у притвору, с обзиром на то да је у конкретном случају утврђено да није испуњена претпоставка из одредбе члана 7. став 1. тачка 1) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији.

Тужилац Е. Н. С, овде подносилац уставне жалбе, поднео је тужбу Основном суду у Зајечару (као делегираном суду) против тужене Републике Србије – Министарства правде, ради накнаде нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа, слободе и права личности и претрпљеног страха услед неоснованог лишења слободе (неоснованог притвора у поступку екстрадиције), као и ради накнаде материјалне штете на име трошкова одбране адвоката у поступку пружања међународне правне помоћи за изручење тужиоца Републици Румунији.

Основни суд у Зајечару је оспореном пресудом П. 612/14 од 9. марта 2015. године одбио тужбени захтев. У образложењу оспорене првостепене пресуде је, између осталог, наведено: да је судија за претходни поступак Вишег суда у Зајечару, као функционално надлежан у Србији, био дужан да се придржава јасних одредница Европске конвенције о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима и Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, те да у конкретном случају није постојао пропуст у раду државних органа који су поступали по предметној међународној потерници Интерпола; да је поступање наших органа било у складу са међународним законским одредбама које прописују обавезу међусобног пружања правне помоћи у кривичним стварима држава уговорница; да је тужиоцу екстрадициони притвор одређен због тога што је био у бекству и недоступан органима државе молиље; да тужилац у конкретном случају није био неосновано лишен слободе, с обзиром на то да је за истим била расписана црвена потерница Интерпола, ради издржавања затворске казне; да како је тужилац сам проузроковао сопствено лишење слободе и одређивање екстрадиционог притвора од стране државних органа тужене Републике Србије, то тужилац не може из својих недозвољених поступака извучити корист; да у конкретном случају нема неоснованог лишења слободе тужиоца, у смислу одредаба члана 584. Законика о кривичном поступку, већ се питање евентуалне одговорности туженог има расправити применом правила облигационог права; да тужилац током овог парничног поступка није доказао да је било пропуста органа тужене Републике Србије у конкретном случају, да није постојало неправилно ни незаконито поступање правосудних органа, па нема ни места примени одредбе члана 172. став 1. Закона о облигационим односима.

Апелациони суд у Нишу је оспореном пресудом Гж. 537/15 од 14. јула 2015. године одбио као неосновану жалбу тужиоца и потврдио ожалбену првостепену пресуду. У образложењу оспорене другостепене пресуде је наведено: да је одредбом члана 584. став 2. Законика о кривичном поступку прописано да право на накнаду штете не припада лицу које је било у притвору, а које је својим недозвољеним поступцима проузроковало лишење слободе; да је овом одредбом искључено право на накнаду штете и поред тога што у односу на притворено лице није дошло до покретања кривичног поступка или је поступак обустављен правноснажним решењем или је правноснажном пресудом ослобођен од оптужбе или је оптужба одбијена; да би оштећени имао право на накнаду штете због неоснованог лишења

слободе морају се кумулативно испунити услови прописани чланом 584. Законика о кривичном поступку, односно да не постоје прописане негативне претпоставке које се тичу понашања оштећеног, као осумњиченог или окривљеног; да тужилац нема право на накнаду штете због лишења слободе, с обзиром на то да је тужилац својим недозвољеним поступцима проузроковао лишење слободе и одређивање екстрадиционог притвора од стране правосудних органа Републике Србије, јер је за тужиоцем била расписана црвена потерница Интерпола; да се тужиоцу за време трајања притвора његово здравствено стање није погоршало, да је на основу извештаја Окружног затвора у Зајечару о боравку и лечењу тужиоца током трајања притвора, те отпусне листе са епикризом Специјалне затворске болнице Београд, утврђено да је тужилац за све време боравка у затворској установи био доброг општег здравственог стања и да је лечен адекватном терапијом уз консултацију интернисте; да тужилац у току поступка није доказао да се његово здравствено стање погоршало током трајања притвора услед незаконитог поступања органа тужене, чак није доказао да се уопште његово здравствено стање погоршало у односу на здравствено стање какво му је било пре одређивања притвора.

4. За оцену навода и разлога уставне жалбе, битне 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 35. став 1. Устава утврђено је да ко је без основа лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом.

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 захтев за пружање међународне правне помоћи подноси у виду замолнице (члан 5. став 1); да замолница, између осталог, садржи ознаку кривичног предмета, законски назив кривичног дела, текст одговарајуће одредбе закона и сажет опис кривичног дела (члан 5. став 2. тачка 4)); да је једна од претпоставки за пружање међународне правне помоћи да кривично дело поводом којег се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по закону Републике Србије (члан 7. став 1. тачка 1)); да о испуњености претпоставке из тачке 1. става 1. овог члана одлучује надлежни правосудни орган (члан 7. став 3); да трошкове пружања међународне правне помоћи сноси замољена држава, ако овим законом није другачије прописано (члан 11); да ако овим законом није другачије одређено, у поступку пружања међународне правне помоћи

сходно се примењују одредбе Законика о кривичном поступку и закона којима се уређује организација и надлежност судова и јавних тужилаштава (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 лишава 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 6. став 1); да ако ванпретресно веће утврди да нису испуњене претпоставке из чл. 7. и 16. овог закона, решењем ће одбити изручење и без одлагања ће га доставити непосредно вишем суду, да ће непосредно виши суд, након саслушања јавног тужиоца и браниоца лица чије изручење се захтева, потврдити, укинути или преиначити решење из става 1. овог члана, да се правноснажно решење о одбијању изручења доставља министарству надлежном за правосуђе, које о томе обавештава државу молићу (члан 28).

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 је „лишење слободе“ хапшење, задржавање, забрана напуштања стана, притвор и боравак у установи који се, у складу са овим закоником, урачунава у притвор (члан 2. став 1 тачка 23)); да лице које је неосновано лишено слободе, има право на накнаду штете од државе и друга права прописана законом (члан 18); да се притвор у истрази може одредити, продужити или укинути решењем судије за претходни поступак или већа (члан 214. став 1); да се решење о продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (члан 214. став 2); да против решења о притвору странке и бранилац могу изјавити жалбу већу, да се жалба, решење и остали списи достављају одмах већу, да жалба не задржава извршење решења (члан 214. став 3); да се неосновано лишеним слободе сматра лице које је услед грешке или незаконитог рада органа поступка лишено слободе или је лишење слободе трајало дуже или је дуже задржано у заводу ради извршења кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе (члан 584. став 1. тачка 4)); да накнада штете не припада лицу које је својим недозвољеним поступцима проузроковало лишење слободе (члан 584. став 2).

Одредбама члана 172. став 1. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99) (у даљем тексту: ЗОО) прописано је да правно лице одговора за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција.

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 инстанцијоно 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. На овакав закључак упућује и став Европског суда за људска права изражен у пресуди *Khamidov йроїив Русије*, од 15. новембра 2007. године (број апликације 72118/01, став 170), у којој је тај суд констатовао да није његов задатак да доноси одлуку уместо домаћих судова који су у најбољој позицији да оцене презентоване доказе, установе чињенично стање и тумаче домаће право, те да, у принципу, Европски суд неће интервенисати, осим уколико су одлуке домаћих судова арбитрерне или очигледно неосноване.

У конкретном случају, подносилац уставне жалбе је поднео тужбу против тужене Републике Србије – Министарства правде, ради накнаде материјалне штете за претрпљене душевне болове због повреде части и угледа, слободе и права личности и претрпљеног страха због неоснованог лишења слободе (неоснованог задржавања у екстрадиционом притвору), као и ради накнаде материјалне штете на име трошкова адвоката у поступку пружања међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији. Предметном парничном поступку претходио је поступак пружања међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији, који је осуђен на казну затвора од стране суда у Румунији, због управљања возилом без возачке дозволе. Током трајања поступка пружања међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији, подносилац је био у притвору у временском периоду од 27. октобра до 6. децембра 2013. године.

Оспореним парничним пресудама је одбијен подносиоцев тужбени захтев из два разлога: 1) што подносилац није доказао да је штета настала незаконитим и неправилним радом органа, те да нису испуњени услови из члана 172. став 1. Закона о облигационим односима да тужена подносиоцу уставне жалбе накнади штету; 2) што је тужилац због свог недозвољеног понашања био у екстрадиционом притвору, па нема право на накнаду штете, у смислу члана 584. став 2. Законика о кривичном поступку (који се сходно примењује у поступку екстрадиције у смислу одредбе члана 12. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима), с обзиром на то да је за подносиоца била расписана црвена потерница Интерпола, ради



издржавања казне затвора на коју је осуђен правноснажном кривичном пресудом суда у Румунији, због управљања возилом без возачке дозволе.

Уставни суд, даље, указује да је веће Вишег суда у Зајечару решењем Кв. 192/13 од 29. новембра 2013. године утврдило да нису испуњени услови за пружање међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији, будући да је управљање возилом без возачке дозволе по нашем законодавству – прекршај, а чланом 7. став 1. тачка 1)) Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима је прописано да је једна од претпоставки за пружање међународне правне помоћи да кривично дело поводом којег се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по Закону Републике Србије. Против овог првостепеног решења жалба није дозвољена, али се решење по службеној дужности шаље на разматрање непосредном вишем суду (то је једини случај разматрања судске одлуке по службеној дужности, тј. без жалбе учесника првостепеног поступка). Апелациони суд у Београду, као непосредни виши суд, је решењем Кж2. 5281/13 од 4. децембра 2013. године потврдио првостепено решење којим је утврђено да нису испуњене законски услови за пружање међународне правне помоћи за изручење подносиоца уставне жалбе Републици Румунији.

Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима нема одредбу да се притворени странац има пустити на слободу при доношењу првостепеног решења када нису испуњени услови за изручење, али да ову празнину треба тумачити по аналогији са сличним ситуацијама у кривичном поступку. Уставни суд оцењује да постојећа правна празнина не може остати нерегулисана, као и да је попуњавање правних празнина управо задатак редовних судова. Дакле, редовни судови би при одређивању правила ради попуњавања правне празнине, морали да воде рачуна о начелима и циљевима које поставља законодавна власт, те да траже решења које су најприближнија утврђеним друштвеним интересима. Поред правних начела, правне празнине се попуњавају и тумачењем у ширем смислу. Једна врста тумачења је и тумачење по сличности или аналогија, које спада у најважнија средства за попуњавање правних празнина и утврђивање правог значења и смисла правне норме. Управо се путем аналогије правна празнина попуњава тако што се на нерегулисан случај примењује општа правна норма која је предвиђена за неки други сличан случај. Помоћу аналогије, правна норма која се односи на један случај проширује се и на други, зато што и у једном и у другом случају постоји исти законски разлог (*ratio legis*), односно зато што постоји исти интерес који треба заштитити (видети Одлуку Уставног суда Уж-782/2009 од 27. септембра 2012. године). У конкретном случају тај интерес се односи на заштиту права на личну слободу појединца, које је подигнуто на ранг уставног права (члан 27. став 1. Устава).

Примењујући наведено на конкретни случај, Уставни суд указује да, у смислу одредбе члана 214. став 3. ЗКП из 2011. године, жалба не задржава извршење решења о притвору, те тумачењем по аналогији, чињеница да апелациони суд по службеној дужности испитује законитост и правилност

првостепеног решења којим је утврђено да нису испуњени услови за изручење, не спречавања извршење таквог решења, а то у конкретном случају значи да првостепено решење којим је утврђено да нису испуњени услови за изручење, производи правна дејства тренутком свог доношења. Уставни суд, такође, указује на опште кривично процесно правило да извршност решења које се доноси у кривичном поступку зависи од тога да ли је против њега дозвољена жалба и од тога да ли жалба која је иначе дозвољена против решења има суспензивно дејство (против решења да нису испуњени услови за изручење није дозвољена жалба). Притвор према подносиоцу уставне жалбе је укинут из разлога јер није био испуњен један од услова за његово изручење – кривично дело поводом којег се захтевало пружање међународне правне помоћи није представљало кривично дело по Закону Републике Србије. Уставни суд оцењује да је парнични суд требало да цени од каквог је значаја чињеница да је веће првостепеног суда у поступку екстрадиције 29. новембра 2013. године донело решење којим је утврђено да није испуњен један од услова за изручење, када је престао да постоји правни основ за даље задржавање подносиоца уставне жалбе у притвору у поступку екстрадиције, а да је притвор укинут и подносилац пуштен на слободу тек 6. децембра 2013. године, након осам дана од дана престанка правног основа за даље лишење слободе, с обзиром на то да се таква ситуација може подвести под појмом дужег трајања лишење слободе из члана 584. став 1. тачка 4)) ЗКП из 2011. године, као вид неоснованог лишења слободе.

Уставни суд даље указује да уколико је постојала опасност од бекства, судија за претходни поступак је могао уместо притвора да одреди другу меру за обезбеђење присуства подносиоца уставне жалбе, у смислу члана 22. став 3. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Ово посебно добија на тежини јер је у конкретном случају утврђено да нису испуњени услови за изручење јер кривично дело поводом којег се захтевало пружање међународне правне помоћи није представљало кривично дело по Закону Републике Србије. Ради се о једној објективној законској чињеници, за чије утврђење није било потребно спровођење одређених извиђајних радњи, прибављање одређених извештаја и обавештења надлежних органа државе молиње, већ је било потребно само извршити увид у меродавни закон Републике Србије и у замолницу која садржи ознаку кривичног предмета, законски назив кривичног дела, текст одговарајуће одредбе закона и сажет опис кривичног дела, у смислу члана 5. став 2. тачка 4)) Закона о међународној правној помоћи.

Уставни суд даље указује да Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима не задржи одредбу да ће непосредни виши суд (апелациони суд) укинути притвор и пустити на слободу притвореног странца када потврди првостепено решење којим је утврђено да нису испуњени услови за његово изручење. Када је апелациони суд решењем од 4. децембра 2013. године потврдио првостепено решење којим је утврђено да нису испуњени услови за изручење подносиоца уставне жалбе, тиме је на један правноснажан и ауторитативан начин утврђено да више не постоји било какав правни основ за даље задржавање подносиоца уставне жалбе у притвору у поступку

екстрадиције, али је подносилац пуштен на слободу два дана након тога, 6. децембра 2013. године (два дана након правноснажног утврђења престанка правног основа за лишење слободе). Значи, и у овој чињеничној ситуацији може се говорити о дужем трајању лишења слободе из члана 584. став 1. тачка 4)) ЗКП из 2011. године, као виду неоснованог лишења слободе, што представља правни основ за накнаду штете.

Уставни суд је имао у виду да неспорно да постоји законска и међународна обавеза правосудних органа Републике Србије да пружају правну помоћ по замолницама у кривичним стварима и да је неспорно да је за подносиоцем уставне жалбе била издата међународна потерница, ради издржавања казне затвора на коју је осуђен од стране суда у Републици Румунији, због учињеног кривичног дела управљање возилом без возачке дозволе и да је он на тај начин проузроковао лишење слободе и одређење притвора у поступку екстрадиције од стране органа Републике Србије, што представља недозвољено поступање оштећеног лица које искључује право на накнаду штете, у смислу члана 584. став 2. ЗКП из 2011. године. Међутим, по оцени Уставног суда, парнични судови требало је да дају посебно образложење од каквог је правног значаја боравак подносиоца у притвору у трајању од осам, односно од два дана од дана када је престао да постоји правни основ за даље задржавање подносиоца у притвору у поступку екстрадиције, у контексту накнаде штете због неоснованог лишења слободе. Уставни суд оцењује да се од тренутка када је престао да постоји правни основ за даље задржавање подносиоца у притвору не може више говорити о недозвољеним поступцима притвореног лица, већ о претходној и примарној обавези надлежног органа да пусти подносиоца уставне жалбе на слободу.

Тврдња подносиоца уставне жалбе о повреди права на правично суђење се посебно заснива на наводима да је као страни држављанин био укупно 41 дан у екстрадиционом притвору и да је суд још приликом лишења слободе могао јасно да утврди да нису испуњени услови за примену Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима, те да није било потребе да подносиоца задрже у притвору.

У вези са наведеним, Уставни суд најпре указује да је за подносиоцем уставне жалбе, као осуђеним лицем, била расписана међународна потерница, која се сматра захтевом за притварањем у смислу члана 24. став 4. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Поступајући по расписаној међународној потерници, најпре је полиција 27. октобра 2013. године лишила слободе подносиоца уставне жалбе, а затим му је истог дана одређен притвор од стране судије за претходни поступак (привремени притвор, притвор пре замолнице), а што представља недозвољено поступање оштећеног лица које искључује право на накнаду штете, у смислу члана 584. став 2. ЗКП из 2011. године. О испуњености законских услова за изручење подносиоца уставне жалбе суд је могао да одлучи тек када су му, преко Министарства правде, достављени замолница за изручење и друга писмена, а у конкретном случају замолница је суду достављена 12. новембра 2013. године. При томе, Уставни суд посебно наглашава да наведени закон не садржи рок у којем суд

мора да одлучи о поднетој замолници (у ком случају би истеком таквог рока постојала евентуална одговорност надлежних органа). Чињеница да је подносилац уставне жалбе тражио накнаду штете за цео период лишења слободе, не искључује обавезу парничног суда да утврди тренутак од када постоји неосновано лишење слободе. На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе пресудом Основног суда у Зајечару П. 612/14 од 9. марта 2015. године и пресудом Апелационог суда у Нишу Гж. 537/15 од 14. јула 2015. године повређено право на правично суђење зајемчено чланом 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.

7. Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повреде наведеног уставног права могу отклонити само поништајем оспорене пресуде Апелационог суда у Нишу Гж. 537/15 од 14. јула 2015. године и одређивањем да тај суд донесе нову одлуку о жалби коју је подносилац уставне жалбе поднео против првостепене пресуде. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

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 оспорене другостепене пресуде адекватна сатисфакција за утврђену повреду права, те је одбио захтев подносиоца на накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке, сагласно члану 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду.

9. Како је Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење и наложио отклањање штетних последица повреде права, то није посебно разматрао наводе о повреди других означених уставних права.

10. 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-5757/2015 од 12. октобра 2017. године

**Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије у вези са правом на здраву животну средину из члана 74. Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Н. Б, З. Б, Не. Б. и М. Б. и утврђује да је ставом 2. изреке пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3677/12 од 20. јуна 2013. године повређено право подносилаца уставне жалбе на правично

суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, у вези са правом на здраву животну средину из члана 74. Устава.

2. Поништава се став 2. изреке пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3677/12 од 20. јуна 2013. године и одређује да тај суд донесе нову одлуку о жалбама тужилаца и туженог изјављеним против пресуде Основног суда у Новом Саду – Судска јединица у Бачкој Паланци П. 54464/10 од 3. априла 2012. године.

### Образложење

1. Н. Б., З. Б., Не. Б. и М. Б., сви из Бачке Паланке, поднели су Уставном суду, 30. септембра 2013. године, преко пуномоћника М. Л, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу против пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3677/12 од 20. јуна 2013. године, због повреде права зајемчених одредбама чл. 32, 58, 68. и 74. Устава Републике Србије.

Подносиоци уставне жалбе сматрају да је Апелациони суд у Новом Саду арбитрерно применио материјално право, јер је и поред тога што је утврдио да уговор о установљењу службености није потписан од стране корисника земљишта (првог подносиоца), одбио њихов тужбени захтев којим су тражили да се из њиховог дворишта уклони далеководни стуб који производи штетна зрачења. Такође, истичу да је одредба члана 53. (тадашњег) Закона о основним својинско-правним односима примењена произвољно, будући да у одлукама државних (покрајинских) органа, које су биле основ за установљење службености на њиховој парцели и непотпуну експропријацију, није наведен нити број парцеле, нити број далеководног стуба који се поставља, што су неопходни елементи за евидентирање такве службености у јавним књигама. Подносиоци даље наводе да је другостепени суд ретроактивно применио Правилник о техничким нормативима за изградњу надземних водова из 1988. године (у даљем тексту: Правилник из 1988. године), јер је судски вештак, чији је налаз и мишљење суд у целости прихватио и који представља основ за одбијање тужбеног захтева, свој налаз и мишљење дао на основу тог правилника, а не Правилника о техничким нормативима за изградњу надземних електроенергетских водова из 1973. године (у даљем тексту: Правилник из 1973. године), који је правнотехнички уређивао начин изградње електроенергетских водова у време постављања далеководног стуба. Напред наведено произлази из тога што је из налаза и мишљења вештака утврђено да је „вод удаљен од спољне стране зида стамбене зграде тужилаца 5,79 метара“, иако према одредбама Правилника из 1973. године, сигурносна висина и сигурносна удаљеност вода од стамбене зграде мора да износи најмање седам метара. Додају и да није успостављена равнотежа између општег интереса заједнице и основних права појединца, с обзиром на то да је њихова парцела намењена као заштитна зона према зони становања, а да је сасвим друга парцела намењена за постављање спорног стуба, што произлази из извештаја ЈП „С.“, Бачка Паланка, од 25. јануара 2008. године, који суд није посебно ценио, при чему је из налаза вештака

неспорно и постојање повременог варничења са проводника, што угрожава њихово право на мирно уживање имовине. Повреду права из члана 74. Устава виде у начину на који је суд вредновао налазе вештака Института за нуклеарне науке. Наиме, сматрајући их необавезујућим мишљењима и препорукама, суд је одбио њихов захтев и тиме спречио успостављање здраве животне средине, иако је у поменутих налазима изнето мишљење о постојању и штетности електромагнетног зрачења са спорног стуба у односу на жива бића која се стално или повремено налазе у санитарној зони. С тим у вези додају, да је одбијањем њиховог тужбеног захтева другостепени суд омогућио наставак вишедеценијског нарушавања њиховог психичког и физичког здравља и повећао им могућност од настанка малигних обољења и подржао постојање далеководног стуба који је извор штетног зрачења на непосредну здраву животну средину подносилаца, а тужену противустановно изузео од одговорности да животну средину чува и унапређује, не прихватајући ниједну од предложених мера које могу да спрече опасност од спорног зрачења.

Подносиоци од Уставног суда траже да утврди да су им повређена истакнута уставна права, да оспорену пресуду поништи и наложи да Апелациони суд у Новом Саду поново одлучи о изјављеним жалбама.

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.

#### Чињенице и околности случаја

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у списе предмета П. 54464/10 Основног суда у Новом Саду – Судска јединица у Бачкој Паланци и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Н. Б., З. Б, Не. Б. и М. Б., овде подносиоци уставне жалбе, и Милан Бубуљ (отац првог подносиоца уставне жалбе, који је преминуо 2005. године) су 31. марта 2003. године, након извршеног мерења јачине штетног зрачења магнетног и електричног поља, које формира метални електрични стуб постављен у дворишту њихове породичне куће, сазнали да је зрачење изнад дозвољених вредности, након чега су Општинском суду у Бачкој Паланци поднели тужбу против туженог Јавног предузећа „Електроурежа Србије“ (у даљем тексту: ЈП), чији је правни претходник, противно њиховој вољи, поставио спорни стуб. У тужби су истакли да је тужени одговоран по принципу објективне одговорности, јер далеководни стуб представља опасну ствар чије им постојање константно причињава штету, те своје

непокретности не могу да користе у складу са наменом. Такође су истакли и да штетно зрачење стуба може довести до различитих малигних обољења, а да у дане са маглом или кишом, стуб варнички и производи „пламене језичке“ што код њих изазива стрес и страх, те да једини начин да се ова ситуација трајно реши јесте његово уклањање или исплата тржишне вредности њихових непокретности. Постављеним тужбеним захтевом су, поред накнаде нематеријалне штете, тражили да суд обавезе туженог да уклони спорни стуб или да им исплати одређени новчани износ, чиме би стекао право коришћења њихових парцела и објеката саграђених на њима.

Општински суд у Бачкој Паланци донео је 4. априла 2006. године међупресуду П. 1035/03 од 4. априла 2006. године, којом је утврдио постојање правног основа тужбеног захтева тужилаца, како за накнаду нематеријалне штете због претрпљеног страха, тако и за уклањање предметног далеководног стуба „које се обавезе тужени може ослободити исплатом“ тужиоцима новчане вредности њихових непокретности.

Окружни суд у Новом Саду је пресудом Гж. 3167/06 од 13. јуна 2007. године, у поступку по жалби, потврдио ожалбену међупресуду, у делу којим је утврђено постојање правног основа тужбеног захтева тужилаца за накнаду нематеријалне штете, док је у преосталом делу исту укинуо и вратио првостепеном суду на поновно суђење.

Поднеском од 8. септембра 2009. године тужиоци су „уредили“ тужбу тако што су поред захтева за накнаду нематеријалне штете, истакли захтев за уклањање спорног стуба далековода са парцеле тужиоца Н. Б. (4189/2), уз овлашћење туженом да се може ослободити ове обавезе исплатом одређеног новчаног износа (који одговара тржишној вредности непокретности) чиме би тужени стекао право коришћења предметне и других парцела и право својине на изграђеним објекатима.

У поновном поступку, пресудом Општинског суда у Бачкој Паланци П. 1035/03 од 12. новембра 2009. године обавезан је тужени да са парцеле тужиоца Н. Б. уклони спорни електрични вод и да тужиоцима на име накнаде нематеријалне штете због претрпљеног страха исплати по 375.000,00 динара, док је „супсидијарни“ тужбени захтев за исплату противвредности непокретности, као и тужбени захтев за накнаду нематеријалне штете на име претрпљеног страха за износ преко досуђеног, одбијен као неоснован.

Апелациони суд у Новом Саду је 15. јуна 2010. године донео решење Гж. 7294/10 којим је побијану пресуду укинуо и предмет вратио првостепеном суду на поновни поступак. У образложењу ове пресуде је, између осталог, наведено: да је првостепени суд погрешно применио материјално право, те да се у конкретном случају имала применити одредба члана 156. ЗОО, која се односи на уклањање извора опасности од којег прети штета, те да првостепени суд није расправљао нити утврђивао које су потребне мере које би утицале на спречавање настанка штете или њено смањење. Према налажењу тога суда, нижестепени суд јесте утврдио да далеководни стуб емитује штетно зрачење, али не и да ли се опасност и спорно зрачење могу евентуално отклонити или спречити одговарајућим мерама, те уколико могу које су то мере.

У овом делу првостепеног поступка, у складу са налогом другостепеног суда, преко вештака из ЈП „Нуклеарни објекти Србије“, спроведено је вештачење на околност „да ли опасност и спорно зрачење може евентуално уклонити или спречити одговарајућим мерама и свести на ниво који не прелази нормалне границе, те уколико може, како, односно које су мере потребне“.

Пресудом Основног суда у Новом Саду – Судска јединица у Бачкој Паланци П. 54464/10 од 3. априла 2012. године усвојен је тужбени захтев тужилаца за уклањање спорног стуба далековода са парцеле .../2, КО Бачка Паланка, уз овлашћење туженом да се ове обавезе може ослободити исплатом одређеног новчаног износа чиме би стекао стварна права на ближе описаним непокретностима тужиоца Н. Б, док је захтев за накнаду нематеријалне штете делимично усвојен, а делимично одбијен.

Оспореном пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3677/12 од 20. јуна 2013. године укинута је поменута ожалбена првостепена пресуда, те је одбијен тужбени захтев тужилаца за уклањање спорног вода далековода које обавезе се тужени може ослободити исплатом одређеног новчаног износа, док је захтев за накнаду нематеријалне штете делимично усвојен, а делимично одбијен. Према чињеничном стању које је утврдио другостепени суд након отворене главне расправе, тужилац Н. Б. је у земљишним књигама уписан као титулар права коришћења катастарских парцела ..., .../1 и .../2, у КО Бачка Паланка. На парцели ... налази се стамбена зграда са помоћним објектима, док се на парцели .../2 налазе други помоћни објекти у тужиоцевом власништву, што заједно чини целину, кућу са окућницом, у којој живе сви тужиоци. Одлуком Извршног већа Скупштине САПВ од 12. марта 1986. године утврђен је општи интерес за изградњу далековода ДВ 110 КВ Футог-Бачка Паланка 2 описаног у главном пројекту и експропријационом елаборату, на основу кога се може поднети предлог за потпуну или непотпуну експропријацију непокретности у приватном власништву. Покрајински комитет за урбанизам, стамбена питања и заштиту животне средине је решењем од 30. јуна 1986. године правном претходнику туженог одоборио локацију за изградњу према израђеним урбанистичко-техничким условима, уз обавезу накнаде штете причињене власницима у смислу одредаба Закона о електропривреди. У образложењу решења је констатовано да је подносилац захтева приложио уговоре о успостављеним службеностима са власницима/корисницима послужних добара, поред осталих и уговор закључен 29. октобра 1985. године са тужиоцем Н. Б. Овај уговор за предмет има установљење права трајне службености у корист правног претходника туженог као инвеститора и корисника далековода на послужном добру – катастарској парцели .../2, КО Бачка Паланка, које се састоји у постављању далеководног високонапонског стуба број 82 са електричним проводницима уз обавезу исплате одређеног новчаног износа кориснику послужног добра. На месту предвиђеном за потпис власника послужног добра рукописом је написано име Ми. Б. Тужилац Н. Б. није потписао овај уговор, већ је то учинио његов отац Ми. Б, са којим су представници правног



претходника туженог водили преговоре и постигли договор о успостављању службености и висини накнаде. У извештају о извршеној контроли од 8. јула 1986. године констатовано је да је техничка документација за предметни далековод израђена према пројектном задатку и инвестиционом програму и да су приликом њене израде примењене одредбе Правилника из 1973. године, након чега је решењем надлежног органа од 10. јула 1986. године правном претходнику туженог издато одобрење за градњу, а решењем од 27. августа 1987. године издата и дозвола за употребу и коришћење далековода. Спорни стуб је постављен 1986/1987. године, а његов најближи крак од ивице куће тужилаца је удаљен, 3,45 метара, док је центар стуба удаљен 5,18 метара. Три проводника овог електричног стуба су постављена уздуж парцеле .../2 тако да прелазе преко објекта за узгој свиња. Проводници су постављени један изнад другог, с тим да се најнижи налази на висини од 8,90 метара од тла, следећи на висини од 12 метара, а највиши на висини 14,90 метара од тла. Тачка на сљемену крова куће која је најближа најнижем проводнику од њега је удаљена 8,96 метара, док је највиша тачка на крову од тла удаљена 5,71 метар. Највиша тачка на помоћном објекту за узгој свиња преко којег прелазе проводници од најнижег проводника је удаљена 4,89 метара, с тим што се ова удаљеност при одређеним временским приликама може смањити на 4,42 метра. У хоризонталној пројекцији најближи проводник се налази на удаљености од 5,79 метара од куће. Поред осталих мера, на стубу је примењена појачана електрична изолација, постављени варничари и око зграде је урађено уземљење. На дан 7. новембра 2007. године измерен је отпор од 2 ома, а за такве стубове дозвољена је висина отпора од 15 ома. Према налазу вештака електротехничке струке, предметни далековод је изграђен у складу са прописима за изградњу надземних водова и не може се сматрати да вод прелази преко стамбеног објекта тужилаца јер је за више од 5 метара удаљен од њега, док вертикална удаљеност износи најмање 3 метра, с тим што уколико би се сматрало да вод пролази у насељеном месту, сигурносна висина би била 7 метара од тла, па би и у том случају, с обзиром на висину од 7,225 метара, вод задовољавао прописане услове. На основу налаза вештака „Института за нуклеарне науке Винча“, утврђене су измерене јачине електричног поља и густина магнетног флукса у дворишту породичне куће тужилаца и објектима, на основу којих вредности је дато мишљење да су измерене максималне вредности вишеструко мање од референтних вредности у поређењу са смерницама Међународне Комисије за заштиту нејонизирајућих зрачења (ICNIRP 1998), (ICNIRP 2010) и Правилником о границама излагања нејонизирајућим зрачењима („Службени гласник РС“, број 104/09). Међутим, према налазу вештака, постављање стуба у дворишту куће тужилаца није оправдано са гледишта заштите од нејонизирајућих зрачења, имајући у виду границе санитарнозаштитних зона сагласних руским нормама, према којима удаљеност неког стамбеног објекта од далеководног стуба мора износити 20 метара. По мишљењу вештака из ЈП „Нуклеарни објекти Србије“, датог с позивом на дефиницију СЗО појма здравље, основно начело заштите

становништва од нејонизирајућих зрачења (избегавање излагања магнетним, електричним и електромагнетним таласима) и досадашње искуство које показује да се на местима испод и у близини трасе далековода добијају измерене вредности нивоа електричних и магнетних поља које су десет пута веће у односу на места удаљења од трасе, постоје две мере које могу да доведу до спречавања опасности од спорног зрачења – измештање стуба далековода или исељавање домаћинства тужилаца. Према урбанистичком мишљењу Јавног предузећа за урбанизам, грађевинско земљиште, стамбено-комуналне послове и путеве „С.“ из Бачке Паланке од 25. јануара 2008. године, парцела 4189/2 намењена је за зеленило тј. као заштитна зона између простора намењеног за трафо станицу и зона за становање и не налази се у коридору далековода. У образложењу своје пресуде, другостепени суд је навео да је прихватио налазе вештака геодетске, електротехничке и онколошке струке, чији налаз са мишљењем није интерпретиран у образложењу другостепене одлуке (према садржини налаза лекара онколога који се наводи у првостепеној пресуди, зрачење магнетног и ел. поља за последицу може имати развој канцерогених ћелија, а ел. стуб, као што је спорни, формира поменута поља са вредностима већим од 0,3  $\mu\text{T}$  и представља перманентну, односно ризичну опасност за настанак малигних обољења за свакога ко има повремено контакт са таквим зрачењем). Налаз вештака из „Института за нуклеарне науке Винча“ и ЈП „Нуклеарни објекти Србије“ суд је прихватио само у делу да су измерене максималне вредности вишеструко мање од референтних вредности у поређењу са смерницама Међународне Комисије за заштиту нејонизирајућих зрачења (ICNIRP 1998), (ICNIRP 2010) и Правилником о границама излагања нејонизирајућим зрачењима, док је преостали део који се односи на предложене мере – измештање стуба далековода или домаћинства тужилаца, схватио као необавезујућу препоруку јер се у конкретном случају не могу примењивати руске норме на које су се вештаци позвали, већ искључиво закони Републике Србије. Суд, такође није ценио допис ЈП „С.“, Бачка Паланка, од 25. јануара 2008. године, према коме електрични стуб, по пројектној документацији, није требало да буде постављен на тужиочевој парцели из разлога што се другим изведеним доказима није могло утврдити да ли је то тачно, а терет доказивања те чињенице је био на првотужиоцу. Полазећи од изнетог, другостепени суд је закључио да је, сагласно члану 43. Закона о електропривреди САРВ из 1981. године и прописа о експропријацији, правни претходник туженог, на основу непотпуне експропријације установљењем службености поставио спорни стуб на катастарској парцели .../2, на којој је титулар права коришћења првотужилац јер је то било у општем интересу, те да стога није одлучујућег и пресудног значаја чињеница ко је потписао уговор о установљењу службености (тужилац или његов отац). Из тог разлога, за другостепени суд је неприхватљив став нижестепеног суда да правни претходник туженог није могао стећи стварну службеност у смислу одредбе члана 52. Закона о основним својинско-правним односима, јер је није уписао у земљишне књиге, управо због тога што службеност није

ни била установљена правним послом, већ одлуком државног органа, која се, на основу члана 53. истог закона, не установљава уписом у јавну књигу. Полазећи од наведеног, суд је даље оценио да тужбени захтев тужилаца није основан у делу којим траже уклањање далеководног стуба, јер је стуб постављен сагласно одредбама Правилника из 1973. године и не прелази преко стамбеног објекта тужилаца, већ само преко помоћног објекта за узгој свиња и у најнеповољнијем случају најближи проводник је 4,42 метра изнад крова тог објекта, што је у складу са чланом 104. Правилника којим је прописано да за неприступачне делове зграде (кров, димњак и сл.) сигурносна удаљеност износи 3 метра. Надовезујући се на изнето, суд даље закључује да овај захтев није основан и из разлога што је утврђено да предметни стуб не представља извор опасности од кога прети знатнија штета тужиоцима, што је услов из члана 156. ЗОО. Суд је нашао да захтев није основан ни по одредби става 3. наведеног члана, јер све и да су тужиоци и доказали да трпе штету, она би настала у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, на основу чега су могли захтевати само накнаду штете која прелази нормалне границе, што постављеним тужбеним захтевом нису учинили. Полазећи од правоснажног дела међупресуде Општинског суда у Бачкој Паланци П. 1035/03 од 4. априла 2006. године, којим је утврђено постојање правног основа тужбеног захтева тужилаца за накнаду нематеријалне штете због претрпљеног страха, другостепени суд им је, применом члана 200. ЗОО, досудио одређени износ на име те штете, сматрајући да је трпе због самог сазнања да зрачење може представљати опасност по њихово здравље или живот, нарочито када су присутне промене времена и напона, те да измерено зрачење може довести до тежих болести, а имајући у виду налазе вештака медицинске струке, утврђено трајање и интензитет страха који тужиоци перманентно трпе.

#### Меродавно право

4. Одредбама Устава, на чију повреду указују подносиоци, утврђено је: право на правично суђење (члан 32. став 1); право на имовину (члан 58); право на здравствену заштиту (члан 68); право на здраву животну средину (члан 74).

Законом о основним својинско-правним односима („Службени лист СФРЈ“, број 6/80), који је би на снази у време установљавања службености, било је прописано је: да се стварна службеност заснива правним послом, одлуком државног органа и одржајем (члан 51); да се на основу правног посла службеност стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом (члан 52); да се одлуком суда о деоби ствари или одлуком другог државног органа стварна службеност установљава када власник повласног добра у целини или делимично не може користити то добро без одговарајућег коришћења послужног добра, као и у другим случајевима одређеним законом и да се службеност из става 1. овог члана стиче даном правноснажности одлуке, ако законом није друкчије одређено (члан 53. ст. 1. и 2).

Законом о експропријацији („Службени лист САПВ“, број 16/78-пречишћен текст) било је прописано: да ако је одлуку о изградњи одређеног објекта, односно о извођењу других радова донела организација удруженог рада или друга организација или орган, осим државних органа из члана 1. овог закона, одлуку о томе да је изградња тог објекта, односно извођење других радова на земљишту за које се намерава предложити експропријација – од општег интереса, доноси на седници скупштина општине на чијој се територији налази то земљиште, а ако се то земљиште налази на територији више општина, одлуку о утврђивању општег интереса доноси Извршно веће Скупштине Социјалистичке Аутономне Покрајине Војводине (члан 4); да се на земљишту у друштвеној својини може установити право прелаза, превоза, црпљења воде, постављања водоводних цеви, постављања објеката за пренос и развођење електричне енергије и друге службености и да се накнада за установљење службености одређује по одредбама овог закона о накнади у случају непотпуне експропријације којом се установљава службеност и иде у корист носиоца права коришћења земљишта, или другог права на земљишту, на коме је службеност установљена (члан 60).

Одредбама члана 156. 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)) прописано је: да свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама (став 1); да ће суд на захтев заинтересованог лица наредити да се предузму одговарајуће мере за спречавање настанка штете или узнемиравања, или да се отклони извор опасности, на трошак држаоца извора опасности, ако овај сам то не учини (став 2); да се ако штета настане у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, може захтевати само накнада штете која прелази нормалне границе (став 3); али да се и у том случају може захтевати предузимање друштвено оправданих мера за спречавање наступања штете или за њено смањење (став 4).

Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09-др. закон, 72/09-др. закон, 43/11-Одлука УС и 14/16) је прописано: да се овим законом уређује интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији (члан 1); да поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење – да животна средина јесте скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, да квалитет животне средине јесте стање животне средине које се исказује физичким, хемијским, биолошким, естетским и другим индикаторима, да активност која утиче на животну средину (у даљем тексту: активност) јесте 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, процесе 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, да оптерећење животне средине јесте појединачни или збирни утицај активности на животну средину које се може изразити као укупно (више сродних компоненти), заједничко (више разнородних компоненти), дозвољено (у оквиру граничних вредности) и прекомерно (преко дозвољених граничних вредности) оптерећење, да ризик јесте одређени ниво вероватноће да нека активност, директно или индиректно, изазове опасност по животну средину, живот и здравље људи (члан 3. став 1. тач. 1), 2), 9), 16) и 23)); да су сви субјекти система заштите животне средине дужни да чувају и унапређују животну средину (члан 4. став 2); да се заштита од зрачења спроводи применом система мера којима се спречава угрожавање животне средине и здравље људи од дејства зрачења која потичу из јонизујућих и нејонизујућих извора и отклањају последице емисија које извори зрачења емитују или могу да емитују и да правно и физичко лице може производити, вршити промет и користити изворе јонизујућих и нејонизујућих зрачења по прописаним условима и на прописан начин (члан 32); да се на питања о одговорности за штете нанете животној средини која нису посебно уређена овим законом примењују општа правила Закона о облигационим односима (члан 108).

Законом о заштити од нејонизујућих зрачења („Службени гласник РС“, број 36/09) је прописано: да граница излагања нејонизујућим зрачењима јесте максимално дозвољена вредност интензитета поља у животној средини која је одређена стандардом или другим прописом, да животна средина јесте скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот и да заштита од нејонизујућих зрачења обухвата скуп мера и поступака којима се спречава или умањује штетно дејство нејонизујућих зрачења у животној средини (члан 2. тач. 5), 7) и 10)); да се уређивање заштите од нејонизујућих зрачења заснива на начелу забране – излагање нејонизујућим зрачењима изнад прописане границе и свако непотребно излагање нејонизујућим зрачењима није дозвољено, као и начелу сразмерности – услови и дозвољеност коришћења извора нејонизујућих зрачења од посебног интереса се одређују и цене према користи коју њихово коришћење пружа друштву у односу на потенцијалне ризике наступања штетног дејства услед њиховог коришћења, узимајући у обзир ниво и трајање изложености становништва у конкретном случају, старосну и здравствену структуру потенцијално изложеног становништва, начин, време и место коришћења таквог извора, присуство других извора са различитим фреквенцијама, као и друге релевантне околности конкретног случаја (члан 3. тач. 1) и 2)).

Правилником о изворима нејонизујућих зрачења од посебног интереса, врстама извора, начину и периоду њиховог испитивања („Службени гласник РС“, број 104/09) је прописано: да поједини изрази употребљени у

овом правилнику имају следеће значење – да извор нејонизујућег зрачења од посебног интереса јесте извор који може да буде штетан по здравље људи и да су зоне повећане осетљивости подручја стамбених зона у којима се особе могу задржавати и 24 сата дневно, школе, домови, предшколске установе, породилишта, болнице, туристички објекти, те дечја игралишта, површине неизграђених парцела намењених, према урбанистичком плану, за наведене намене, у складу са препорукама Светске здравствене организације (члан 2. став 1. тач. 1) и 5)); да се изворима нејонизујућих зрачења од посебног интереса сматрају извори електромагнетног зрачења који могу да буду штетни по здравље људи, а одређени су као стационарни и мобилни извори чије електромагнетно поље у зони повећане осетљивости, достиже најмање 10% износа референтне, граничне вредности прописане за ту фреквенцију (члан 3); да су извори нејонизујућих зрачења од посебног интереса затечени извори електромагнетског поља за које је издата употребна дозвола за рад у складу са прописима који су важили пре ступања на снагу овог правилника, као и извори који се користе без употребне дозволе за рад и да извори нејонизујућих зрачења од посебног интереса из става 1. овог члана у зависности од техничких и других карактеристика које се односе на конструкцију и рад тих извора, могу бити стационарни извори (члан 4. став 1. тачка 2) и став 2. тачка 1)); да су стационарни извори електромагнетског зрачења – електроенергетски водови тј. надземни или подземни каблови за пренос или дистрибуцију електричне енергије напона већег од 35 кВ, с тим што се електроенергетски водови као поједини изводи из напојне трафостанице целом дужином, све до краја свог напонског нивоа, сматрају као јединствени извори електромагнетског поља (члан 5. став 2. тачка 2)).

Правилником о границама излагања нејонизујућим зрачењима („Службени гласник РС“, број 104/09) је прописано: да поједини изрази употребљени у овом правилнику имају следеће значење – зоне повећане осетљивости јесу подручја стамбених зона у којима се особе могу задржавати и 24 сата дневно, школе, домови, предшколске установе, породилишта, болнице, туристички објекти, те дечја игралишта, површине неизграђених парцела намењених, према урбанистичком плану, за наведене намене, у складу са препорукама Светске здравствене организације (члан 2. тачка 9)). Овим правилником прописана су базична ограничења и референтни гранични нивои излагања становништва електричним, магнетским и електромагнетским пољима.

Правилником о техничким нормативима за изградњу надземних електроенергетских водова („Службени лист СФРЈ“, број 51/73) било је прописано: да се као насељена места сматрају: 1) у градским насељима – делови града са просеченим улицама, изграђеним нивозима кућа, парковима и шеталиштима, док се појединачне зграде сматрају насељем само ако би стуб могао да падне у ограђено двориште, или се стуб налази на удаљености мањој од 15м од стамбене зграде, 2) у сеоским насељима – појединачне куће, ако би стуб могао да падне у ограђено двориште или окућницу која служи за башту, или се стуб налази на удаљености мањој од 15м од стамбене зграде (члан 82. став 5. тач. 1) и 2)); да вођење надземних високонапонских водова

преко зграда које служе за сталан боравак људи треба ограничити на изузетне случајеве, ако се друга решења не могу технички или економски оправдати и да се сматра да вод прелази преко зграде и кад је растојање хоризонталне пројекције најближег проводника у неотклоњеном стању од зграде мање од 5 метара без обзира на напон вода (члан 114); да за неприступачне делове зграда (кров, димњак и сл.) сигурносна удаљеност износи за високонапонске водове до 110 кВ 3,0 метра (члан 115. тачка 1)); да за водове у насељеним местима (члан 82. став 5), сигурносна висина износи, и то – за високонапонске водове до 11 кВ 7,0 м, а за нисконапонске водове 5,0 м (члан 126. став 1); да се као густо насељена места сматрају насеља или места са регулисаним урбанистичким планом, односно насељена места са стамбеним и другим зградама постављеним једна поред друге без слободног међупростора, те да сигурносна висина износи – за високонапонске водове до 110 кВ 7,0 м, а за нисконапонске 6,0 м (члан 145).

### Оцена Суда

5. Оцењујући основаност уставне жалбе са аспекта истакнуте повреде права из члана 32. став 1. Устава, а полазећи од тога да се разлози на којима подносиоци заснивају тврдњу о повреди овог права своде на наводе о произвољној примени материјалног права на коме су утемељене оцене другостепеног суда о пуноважности уговора о успостављању права службености и постављању спорног стуба у складу са релевантним Правилником, те произвољној оцени о важности доказа (извештај ЈП „С.“), уз закључак да је одбијањем њиховог тужбеног захтева и неприхватањем предложених мера оценом дела налаза вештака као необавезујуће препоруке, другостепени суд омогућио наставак нарушавања њиховог психичког и физичког здравља и повећао им могућност од настанка малигних обољења, што доводе у везу са повредом права из члана 74. Устава, Уставни суд подсећа да гаранција правичног суђења има за циљ да обезбеди да се у судском поступку поштују људска права и слободе зајемчене Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода (у даљем тексту: Конвенција), која је, сагласно одредби члана 16. став 2. Устава, саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује, из чега произлази и обавеза редовних судова да одредбе меродавног права примењују и тумаче у складу са одредбама Конвенције (идентично становиште у погледу примене и тумачења домаћег права у складу са обавезама из Конвенције изнео је Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) у пресуди *Stankova ĩroyĭiv Словачке*, од 9. октобра 2007. године, број представке 7205/02, став 2, а прихватио и Уставни суд у одлукама Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године и Уж-3265/2014 од 21. априла 2016. године). Уставни суд је у својој досадашњој пракси, следећи ставове ЕСЉП, установио низ начела (или услова) која морају да буду испуњена, да би се одређени судски поступак, посматран у целини, могао оценити правичним. С тим у вези Уставни суд указује да је један од елемената права на правично суђење и право на образложену судску одлуку, које подразумева обавезу судова да своју одлуку образложе

тако да наведу јасне и разумљиве разлоге којима су се руководили приликом њиховог доношења, Међутим, ова обавеза не значи да су судови дужни да дају детаљне одговоре на сва постављена питања и аргументе странака. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке и околности сваког појединачног случаја (видети пресуде *Kuznetsov и други против Русије*, од 11. јануара 2007. године, број представке 184/02 и *Ruiz Torija против Шпаније*, од 9. децембра 1994. године, број представке 18390/91). Према пракси ЕСЉП, разлози наведени у образложењу одлуке сматраће се аргументованим и јасним уколико из њих недвосмислено произлази да судови нису пропустили да размотре суштински важне чињенице за решење спора, односно да у обзир узму правно релевантне околности које су од значаја за пресуђење, да нису произвољно одбили извођење доказа који би могли довести до другачије одлуке, односно занемарили одређене доказе, без навођења јасних разлога о њиховој нерелевантности за конкретан случај. У том смислу, образложење судске одлуке је изузетно важно јер недостатак релевантних и одлучујућих разлога за изнете закључке указује на повреду поменутог права. Из изнетог, по налажењу Уставног суда, произлази да тумачење чињеница и околности од стране редовних судова, на којима је заснован закључак који је од суштинске важности по права и обавезе подносиоца, не сме да буде такво да доводи у сумњу да је суд размотрио све специфичне и битне околности конкретног случаја које је био дужан да испита (становиште изнето у Одлуци Уставног суда Уж-8423/2015 од 12. октобра 2017. године). Стога су овлашћења Уставног суда у поступку по уставној жалби ограничена на то да испита да ли су у одређеном судском поступку поштована људска права и слободе зајемчене Уставом и Конвенцијом и стандарди које је овај суд изградио у својој досадашњој пракси.

Полазећи од изнетог, Уставни суд констатује да се у парничном поступку који је претходи уставносудском, поред захтева за накнаду нематеријалне штете због претрпљеног страха, одлучивало и о основаности тужбеног захтева подносилаца за осуду на чинидбу – уклањање спорног стуба далековода. Основаност својих захтева подносиоци су темељили на чињеничним тврдњама да је спорни стуб постављен незаконито и против њихове воље, те да производи „пламене језичке“ и штетно зрачење које може довести до њиховог обољевања, а што у њима изазива и страх.

Како подносиоци тврдњу о повреди права из члана 74. Устава последично доводе у везу са истакнутом повредом права на правично суђење, Уставни суд, пре свега, истиче да поменута одредба Устава сваком јемчи право на здраву животну средину и утврђује дужност свакога да је чува и побољшава. Правни оквир заштите животне средине уређен је Законом о заштити животне средине који је донет 2004. године (касније измене и допуне су из 2009. и 2016. године), а током 2009. године, поред осталих закона из ове области, усвојен је и Закон о заштити од нејонизујућих зрачења и донети су пратећи подзаконски акти. Поменути закон и подзаконски акти дефинишу појам оптерећење животне средине као појединачни или збирни утицај активности на животну средину које се може изразити као укупно



(више сродних компоненти), заједничко (више разнородних компоненти), дозвољено (у оквиру граничних вредности) и прекомерно (преко дозвољених граничних вредности) оптерећење, док појам ризик дефинишу као одређени ниво вероватноће да нека активност, директно или индиректно, изазове опасност по животну средину, живот и здравље људи. Такође је дефинисан појам зоне повећане осетљивости као подручје стамбених зона у којима се особе могу задржавати и 24 сата дневно и утврђена начела на којима се заснива уређивање заштите од нејонизујућих зрачења (једно од њих и начело сразмерности). Што се пак тиче грађанскоправне заштите животне средине, она се може остварити подношењем еколошке тужбе из члана 156. Закона о облигационим односима. С друге, стране, иако Конвенција не садржи одредбу којом се јемчи право на здраву животну средину, ЕСЉП је овом праву пружио заштиту посредно преко других права гарантованих Конвенцијом – права на живот, на поштовање приватног и породичног живота и на мирно уживање имовине (видети пресуде *Oneryildiz йроийив Турске*, од 30. новембра 2004. године, број представке 48939/99, *Lopez Ostra йроийив Шпаније*, од 9. децембра 1994. године, број представке 16798/90 и *Papastavrou и друји йроийив Грчке*, од 10. априла 2003. године, број представке 46372/99). У свим таквим случајевима ЕСЉП је ценио супротстављене интересе заједнице и економског напретка, с једне стране, и бриге о животној средини, с друге стране.

Враћајући се на околности конкретног случаја, Уставни суд даље констатује да је о постојању основа тужбеног захтева за накнаду штете одлучено међупресудом од 4. априла 2006. године, а да је оспорена другостепена пресуда у усвајајућем делу за тражену накнаду донета уз оцену да подносиоци „трпе штету из сазнања да зрачење које се ствара око електромагнетног поља које се ствара око предметног стуба може да представља опасност по здравље ... да може довести до тежих болести“, те да подносиоци „трпе страх који је присутан све време“. С друге стране, оспорена пресуда у одбијајућем делу за осуду на чинидбу заснована је на закључцима да је спорни стуб постављен у складу са одредбама меродавног Правилника из 1973. године, на основу установљене службености непотпуном експропријацијом због утврђеног општег интереса за изградњу далековода и да исти не представља извор опасности од кога подносиоцима прети знатнија штета, а што је услов из члана 156. став 1. ЗОО. Неоснованост овог захтева и по одредби става 3. поменутог члана Закона другостепени суд је образложио и становиштем да подносиоци све и да су доказали да трпе штету, она би настала у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, на основу чега би могли захтевати само накнаду штете која прелази нормалне границе, што постављеним тужбеним захтевом нису тражили.

По налажењу Уставног суда, другостепени суд, подводећи утврђено чињенично стање које се односи на околности постављања спорног стуба под релевантно право, није произвољно применио материјално право изводећи закључак да је стуб законито постављен, у складу са одредбама Правилника из 1973. године и на основу установљене службености

непотпуном експропријацијом одлуком надлежног органа, из ког разлога је даље и оцењено да није од пресудног и одлучујућег значаја питање ко је потписао уговор о установљењу службености. Наиме, у ситуацији када је предметни уговор из 1985. године (на коме на месту потписника у рукопису стоји име оца првог подносиоца који је и сам био странка у поступку, који садржи ознаку земљишта и број стуба и на основу кога је исплаћена накнада) приложен приликом подношења захтева за издавање одобрења за изградњу далековода, а чија ништавост узгред није ни била предмет тужбеног захтева, Уставни суд сматра да је другостепени суд дао уставноправно прихватљиве разлоге за закључак да је службеност стечена у складу са чланом 53. тадашњег Закона о основним својинско-правним односима. Што се пак тиче указивања на наводно ретроактивну примену Правилника из 1988. године, Уставни суд констатује да је оспорена пресуда донета с позивом на одредбе Правилника из 1973. године који у члану 114. прописује да се сматра да вод прелази преко зграде и кад је растојање хоризонталне пројекције најближег проводника у неотклоњеном стању од зграде мање од пет метара без обзира на напон вода, док се захтев од седам метара односи на сигурносну висину (члан 126), као и да је ова чињеница констатована о извештају о извршеној контроли из 1986. године, након чега су издате грађевинска и употребна дозвола.

У погледу другог разлога на коме је заснована оспорена пресуда донетог с позивом на одредбе члана 156. ст. 1. и 3. Закона о облигационим односима – да спорни стуб не представља извор опасности од кога прети знатнија штета подносиоцима и да чак и да су доказали да је трпе, она би настала у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, а што би представљало основ за њену накнаду, што тужбом није тражено – Уставни суд примећује да поменута законска одредба у ставу 4. прописује да се и у случају из става 3. може захтевати предузимање друштвено оправданих мера за спречавање настанка штете или њено смањење. Следи да поменута законска одредба предвиђа правну заштиту и пре настанка штете и без обзира на кривицу, из чега произлази да се осим накнаде штете, може тражити и предузимање превентивних мера како би се спречило њено наступање, с тим што се у тужбеном захтеву морају навести конкретне мере чије се предузимање тражи. Дакле, услов за тражење заштите није да је штета наступила, већ да постоји опасност од њеног наступања. Другостепени суд се у образложењу своје одлуке није осврнуо на поменуту законску одредбу (став 4. члана 156. ЗОО), нити је навео разлог зашто је сматрао да та одредба није од значаја за решавање спорног односа, а није учинио ни корак даље и ценио сразмерност између интереса заједнице, с једне стране, и права подносилаца на здраву животну средину, с друге стране, већ се, позивом на став 3. овог члана, задржао на закључку да су подносиоци, чак и да су доказали да трпе штету, могли да захтевају само њену накнаду која прелази нормалне границе, што постављеним тужбеним захтевом нису тражили. При томе, Уставни суд сматра неопходним да примети да је другостепени суд, одлучујући о захтеву за накнаду нематеријалне штете, стао

на становиште да је подносиоци трпе због самог сазнања да зрачење може представљати опасност по њихово здравље или живот, нарочито када су присутне промене времена и напона, те да ово може довести до тежих болести. Надовезујући се на изнето, Уставни суд примећује да је закључак да спорни стуб не представља извор опасности од кога прети знатнија штета изведен на основу претходно изнетог закључка о постављању стуба у складу са релевантним Правилником из 1973. године и на основу налаза вештака према коме измерене јачине зрачења не прелазе референтне вредности. С тим у вези, Уставни суд налази да чињеница да је стуб постављен у складу са Правилником не може сама по себи водити закључку да услед тога он не представља извор опасности јер, како је претходно речено, заштита коју пружа поменута законска одредба управо се односи на ситуације када је штета настала или може да настане у обављању општекорисне делатности за коју је дата дозвола надлежног органа. Што се пак тиче оцене да стуб не представља извор опасности од кога прети штета која прелази нормалне границе из разлога што су зрачења испод прописаних референтних вредности, Уставни суд налази да је другостепени суд, у ситуацији када је одлучујући о захтеву за накнаду нематеријалне штете, изнео становиште да је подносиоци трпе због самог сазнања да зрачење може представљати опасност по њихово здравље или живот, те да зрачење може довести до тежих болести, пропустио да на јасан и недвосмислен начин образложи зашто поменуте околности није узео у обзир приликом изношења оцене о томе да спорни стуб не представља извор опасности, већ се задржао само чињеницама које се тичу измереног нивоа зрачења, а посебно у ситуацији када је налаз вештака онколога (у коме се, поред осталог, наводи да зрачење магнетног и ел. поља за последицу може имати развој канцерогених ћелија) у целости прихватио. Следеће што је од значаја за Уставни суд са аспекта гаранције правичног суђења, јесте начин на који се другостепени суд одредио према мишљењу ЈП „С.“ у коме стоји да је спорна парцела .../2 намењена за зеленило тј. као заштитна зона и да се не налази у коридору далековода. Наиме, другостепени суд тај доказ није посебно ценио из разлога што се, како је навео, другим изведеним доказима није могло утврдити да ли је то тачно, а терет доказивања те чињенице био је на овде подносиоцу. У вези са изнетим, Уставни суд подсећа да је у својим одлукама Уж-1626/2013 од 3. априла 2013. године и Уж-417/2015 од 24. новембра 2016. године истакао да редовни судови у складу са начелом слободне оцене доказа утврђују чињенице битне за пресуђење, али да слободна оцена доказа подразумева образложење како сваког доказа појединачно, тако и образложење и оцену свих изведених доказа у њиховој међусобној логичкој повезаности. Стога, судови имају обавезу да опишу процес појединачне оцене доказа, довођења сваког оцењеног доказа у везу са другим изведеним доказима и извођења закључка о доказаности одређене чињенице. Уставни суд истиче и да је у Одлуци Уж-485/2008 од 15. јула 2010. године, између осталог, истакао да је поступајући суд у обавези да образложи зашто су неки докази веродостојни а други нису, тј. да правни стандард правичног суђења захтева да се суд суочи

са свим доказима. Такође, Уставни суд је у Одлуци Уж-343/2012 од од 11. децембра 2014. године подсетио да правило о терету доказивања предвиђа да је на странци која оспорава постојање неког права, терет доказивања чињенице која је спречила настанак или остваривање тог права. Дакле, редовни суд је слободан у избору доказних средстава и оцени њихове вредности, али не апсолутно, јер је дужан да у образложењу своје одлуке изнесе уверљиве разлоге због којих је одређене чињенице узео као доказане, као и разлоге због којих није прихватио одређене доказне предлоге, односно оценио да нису од значаја за утврђивање чињеничне подлоге. Стога, у ситуацији када је достављено мишљење ЈП да спорна парцела није у коридору далековода, већ да је заштитна зона, разлог због кога овај доказ суд није ценио не може се сматрати уверљивим. Штавише, по оцени Суда, другостепени суд је на овај начин подносиоце довео у ситуацију да вредност доказа који поткрепљује њихове чињеничне тврдње додатно аргументују другим доказима, занемарујући при томе да правило о терету доказивања налаже странци која оспорава постојање неког права, да докаже чињенице које спречавају настанак или остваривање тог права.

Код оваквог стања ствари, Уставни суд не може а да не закључи да је другостепени суд, износећи разлоге за своју одлуку, пропустио да обухвати и сагледа све важне аспекте конкретног случаја и да се у односу на њих изричито одреди, независно од тога какав би био његов коначан закључак (видети пресуду ЕСЉП у предмету *Lacatus и друџиу њошув Румуније*, од 13. новембра 2012. године, број представке 12694/04, став 102). Стога је, по оцени Уставног суда, неразматрање питања која су од кључног значаја за оцену основаности захтева за осуду на чинидбу у контексту права на здраву животну средину, довело до повреде права на образложену судску одлуку, као елемента права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, у вези са правом из члана 74. Устава.

6. На основу изложеног 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 усвојио и утврдио да је ставом 2. изреке оспорене пресуде повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење зајамчено одредбом члана 32. став 1. Устава, у вези са правом на здраву животну средину из члана 74. Устава, те је одлучио као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је оценио да се штетне последице учињене повредом права из члана 32. став 1, у вези са правом из члана 74. Устава, могу отклонити једино поништајем става 2. изреке пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж. 3677/12 од 20. јуна 2013. године и одређивањем да у поновном поступку надлежни суд донесе нову одлуку о жалбама парничних странака изјављеним против пресуде Основног суда у Новом Саду – Судска јединица у Бачкој Паланци П. 54464/10 од 3. априла 2012. године, те је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд није посебно разматрао наводе о повреди права зајемчених чл. 58. и 68. Устава, имајући у виду да је утврдио повреду права на

правично суђење и наложио отклањање штетних последица утврђене повреде права подносилаца уставне жалбе.

8. Полазећи од свих изнетих разлога, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7702/2013 од 7. децембра 2017. године

### **Није повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава (општи парнични поступак)**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба Н. М. изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 1136/13 од 22. маја 2014. године и пресуде Првог основног суда у Београду П. 6597/11 од 13. децембра 2012. године.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Н. М. из Београда је, 26. септембра 2014. године, преко пуномоћника Б. Р, адвоката из Београда, Уставном суду поднела уставну жалбу против пресуда Апелационог суда у Београду Гж. 1136/13 од 22. маја 2014. године и Првог основног суда у Београду П. 6597/11 од 13. децембра 2012. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Наводи о повреди означеног уставног права се заснивају на тврдњама: да је произвољан закључак парничних судова да покојни Д. Ј. своју последњу вољу, на основу које је сачињено и проглашено спорно усмено завештање, није изрекао пред три истовремено присутна завештајна сведока; да су парнични судови, у оквиру своје оцене, изоставили део исказа сведока А. У. који је истакао да је био присутан онда када је именовани завешталац изјавио да свој стан оставља подносиатељки уставне жалбе.

Предложено ја да Уставни суд усвоји уставну жалбу и поништи оспорену другостепену пресуду.

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 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 оспорене пресуде и документацију која је приложена уз уставну жалбу, па је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари:

Оспореном пресудом Првог основног суда у Београду П. 6597/11 од 13. децембра 2012. године је усвојен тужбени захтев тужилаца М. М, Ми. М, С. В. и А. П, те је поништено усмено завештање покојног Д. Ј, проглашено у предмету Првог основног суда у Београду РЗ. 2527/10, дана 25. маја 2010. године, и тужена Н. М, овде подносиоца уставне жалбе, обавезана да тужиоцима накнади трошкове парничног поступка.

У образложењу оспорене првостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да је увидом у списе предмета РЗ. 2527/10 утврђено да је Љ. Б. поднела предлог за проглашење спорног усменог завештања покојног Д. Ј, у коме је, поред ње, као сведок завештања означена и И. А; да је завештање проглашено 25. маја 2010. године; да је у писменој изјави о усменом завештању, коју су потписале Љ. Б. и И. А, наведено да су потписнице, 13. априла 2010. године, биле у стану покојног Д. Ј, који се налази у улици Б. број 239, и то око 10,45 часова, када су именованог затекли како лежи на поду, у јако лошем, али свесном стању; да је покојни Д. Ј. до доласка кола хитне помоћи, која су га одвезла на ВМА, изјавио да стан и новац на штедној књижици оставља сестри Н. М, да му је криво што то раније није написао, те наложио Љ. Б. да се постара о испуњењу његове жеље; да је у изјави такође наведено да је покојни Д. Ј. око 12,00 часова истог дана одвезен на ВМА, где је наредног дана преминуо у раним јутарњим часовима; да су сведоци Љ. Б, И. А. и А. У. навели да је покојни Д. Ј. у њиховом истовременом присуству изјавио да за случај да се њему нешто деси свој стан оставља туженој; да суд у том делу није поверовао исказу наведених сведока, с обзиром на то да се њихови искази разликују у опису околности које су претходиле изјави последње воље, што доводи у сумњу њихово истовремено присуство том догађају; да је сведок Љ. Б. навела да је дошла код покојног Д. Ј. и да га је затекла на поду, да је позвала И. А, која је потом позвала сина њихових заједничких пријатеља А. У; да је сведок И. А. навела да није дошла по позиву, већ да је сама свратила да обиђе покојног Д. Ј, где је затекла Љ. Б, која је потом позвала хитну помоћ и неког дечка кога она не познаје; да је и сведок А. У. изјавио да га је у стану покојног Д. Ј. позвала Љ. Б; да су сведоци Љ. Б. и А. У. навели да је покојни Д. Ј. изјаву последње воље дао на путу од стана до кола хитне помоћи, док је сведок И. А. навела да је ту изјаву дао у стану; да се искази ових сведока разликују и по томе што су Љ. Б. и А. У. навели да је покојни Д. Ј. изјавио да туженој оставља само стан, док је сведок И. А. поменула и штедну књижицу; да, коначно, истинитост исказа доводи у сумњу и чињеница да су се као сведоци усменог завештања пријавиле само Љ. Б. и И. А, у чијој се писменој изјави, која је проглашена као усмено завештање, не помиње треће лице.

У образложењу је даље наведено: да из одредаба чл. 110. и 164. Закона о наслеђивању произлази да услов пуноважности усменог завештања јесте да је исто изречено пред три истовремено присутна сведока и да је праћено изузетним приликама које спречавају сачињавање писменог завештања; да је, у конкретном случају, сведок Љ. Б. након смрти покојног Д. Ј, суду поднела предлог за проглашење његовог усменог завештања, доставивши уједно и писмену изјаву у којој је као сведок тог завештања, поред ње, означена и сведок И. А; да је у тој изјави наведено да је покојни Д. Ј, непосредно пре одласка у болницу, изјавио да стан и новац на штедној књижици оставља сестри Н. М; да с обзиром на то да тужена у току поступка није доказала да је покојни Д. Ј. изјаву последње воље дао пред три истовремено присутна сведока, суд је, налазећи да при сачињавању спорног завештања није поштован облик одређен законом, применом члана 164. Закона о наслеђивању, одлучио као у изреци; да је, осим тога, у току поступка утврђено да је покојни Д. Ј. преминуо 14. априла 2010. године, да му је претходног дана позлило, када је и смештен у болницу, те да је најмање десет година пре смрти био дијабетичар зависан од инсулина; да је код таквог стања ствари извесно да покојног Д. Ј. није задесила изненадна болест која би оправдала сачињавање усменог завештања; да је према наводима тужене, које су потврдили и сведоци Љ. Б, И. А. и А. У, покојни Д. Ј. и раније говорио да ће њој оставити стан, из чега произлази да је код њега и пре погоршања здравственог стања, које је за последицу имало смртни исход, била формирана одлука о томе на који начин ће располагати својом имовином за случај смрти, те је стога био у могућности да своју последњу вољу изрази у форми редовног завештања – судског или пред сведоцима; да то нарочито имајући у виду да је био писмен и да је живео у граду, где му је суд био лако доступан; да код таквог стања ствари, по налажењу суда, у конкретном случају нису постојале изузетне прилике које би оправдале сачињавање усменог завештања, због чега, поред облика, нису поштовани ни услови одређени законом за његову пуноважност.

Одлучујући о жалби тужене, Апелациони суд у Београду је донео оспорену пресуду Гж. 1136/13 од 22. маја 2014. године, којом је жалбу одбио и ожалбену пресуду Првог основног суда у Београду у целини потврдио.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да су у поступку расправљања заоставштине покојног Д. Ј, који се пред Првим основним судом у Београду води у предмету О. 21011/10, тужиоци упућени на парницу против тужене, као завештајног наследника, ради утврђења непуноважности усменог завештања, проглашеног 25. маја 2010. године; да је покојни Д. Ј. био писмен и образован човек, дугогодишњи болесник од дијабетеса који је примао инсулин; да је дан пре него што је преминуо покојни Д. Ј. одведен у болницу возилом хитне помоћи (13. априла 2010. године око поднева), а преминуо у јутарњим часовима 14. априла 2010. године; да је десет дана потом, тачније 26. априла 2010. године, сачињена писмена изјава о усменом завештању, коју су потписале Љ. Б. и И. А, у својству сведока усменог завештања; да је изјавом констатовано да су сведокиње завештања, 13. априла 2010. године, око 10,45 часова, биле

у стану покојног Д. Ј, да су га затекле у стану, на поду, у јако лошем, али свесном стању те да је, до доласка возила хитне помоћи којим је покојни Д. Ј. око 12,00 часова одвезен на ВМА, изјавио да стан и новац на штедној књижици оставља сестри Н. М, да му је криво што то раније није написао, те да је сведокињи Љ. Б. наложио да се постара о испуњењу његове жеље; да је након изведеног доказног поступка, у коме је саслушао, између осталих, и наведене завештајне сведоке, као и сведока А. У, чије је саслушање предложио пуномоћник тужене на околност воље завештаоца, а који је приликом саслушања навео да је и он један од завештајних сведока, првостепени суд, на основу одредбе члана 8. Закона о парничном поступку, оценио изведене доказе и закључио да изјави последње воље покојног Д. Ј. нису била истовремено присутна три сведока, што је обавезан услов који мора бити испуњен за пуноважност усменог тестаментa, према члану 110. Закона о наслеђивању, из ког разлога је, на основу члана 164. истог закона, усвојио тужбени захтев и поништио усмено завештање.

У образложењу је даље наведено: да је, по оцени Апелационог суда, правилно првостепени суд закључио да изјави последње воље завештаоца нису истовремено присуствовала три завештајна сведока и да се тај закључак заснива на различитим исказима сведока Љ. Б, И. А. и А. У. о догађају који је по својој природи изузетан, редак и упечатљив, због чега би се и околности са тим догађајем у вези, по природи ствари, тешко могле заборавити; да су се искази наведених сведока разликовали, како првостепени суд правилно запажа, не само у погледу околности како су се сведоци нашли у стану покојног Д. Ј. (Љ. Б. је навела да је позвала И. А, која је потом позвала сведока А. У, И. А. је навела да је дошла сама, а не по позиву и да је Љ. Б. позвала младог комшију кога она не познаје, а то је сведок А. У, који је то потврдио, наводећи да је дошао по позиву Љ. Б.), већ и у погледу тога када је покојни Д. Ј. саопштио своју последњу вољу (према изјави Љ. Б, то је било на путу између стана и возила хитне помоћи, према изјави И. А. то је било у стану, док је према изјави А. У. то било када је завешталац изношен из стана) и коначно несагласност исказа сведока постоји и у погледу садржине последње воље, завештаоца, с обзиром на то да је завешталац туженој оставио стан (према исказу Љ. Б. и А. У.), односно и стан и средства на штедној књижици (према исказу И. А.); да је, коначно, постојање писмене изјаве о усменом завештању, која је сачињена свега десет дана после завештаочеве смрти (која је проглашена као усмено завештање) и у којој су као завештајни сведоци означене само Љ. Б. и И. А., а у којој се не наводи постојање трећег сведока завештања, па и одговор тужене на тужбу од 5. маја 2011. године, који је сачињен од пуномоћника адвоката, у коме коментарише да покојни Д. Ј. „вероватно није ни знао колико је сведока потребно за усмено завештање“, поткрепљују закључак, како то и првостепени суд образлаже, о недостатку форме коју закон прописује за ваљаност усменог завештања; да је завештање строго формалан једнострани правни посао, који, сагласно члану 83. Закона о наслеђивању, мора бити сачињен у облику и под условима одређеним законом; да наведени Закон у члану 110.



став 1. прописује да у случају усменог завештања завешталац може своју последњу вољу усмено изрећи пред три истовремено присутна сведока, ако због изузетних прилика не може сачинити писмено завештање; да санкција коју Закон прописује за недостатак форме завештања јесте рушљивост, па како су поништај завештања тражили тужиоци који за то имају правни интерес, у року прописаном за поништај, правилна је одлука првостепеног суда којим је наведено завештање поништено.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију се повреду указује уставном жалбом, 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 83. Закона о наслеђивању („Службени гласник РС“, бр. 46/95 и 101/03 – Одлука УС) (у даљем тексту: ЗОН) је прописано: да завештање мора бити сачињено у облику и под условима одређеним законом. Одредбама члана 110. ЗОН је прописано: да завешталац може последњу вољу усмено изрећи пред три истовремено присутна сведока ако због изузетних прилика не може сачинити писмено завештање (став 1); да усмено завештање престаје да важи по истеку тридесет дана од дана престанка прилика у којима је сачињено. Одредбама члана 111. ЗОН је прописано: да су сведоци пред којима је завешталац усмено изрекао своју последњу вољу дужни да без одлагања написмено саставе завештаочеву изјаву и да је што пре предају суду, или да је усмено понове пред судом износећи при том када је, где и у којим приликама завешталац изрекао своју последњу вољу (став 1); да извршење те дужности није услов пуноважности усменог завештања (став 2). Осталим релевантним одредбама ЗОН је прописано: да је завештање рушљиво ако га је сачинио онај ко није имао завештајну способност, ако је у време завештања било мана завештаоачеве воље и ако при сачињавању завештања нису поштовани облик и услови одређени законом (члан 164. став 1); да је рушљиво завештање које није сачињено у облику и под условима одређеним законом (члан 168).

5. Оцењујући наводе уставне жалбе о повреди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да подносиатељка, у суштини, указује на произвољност оцене парничних судова да спорно усмено завештање није сачињено у облику и под условима одређеним законом.

Стога Уставни суд сматра да, у оквиру оцене основаности навода о повреди права на правично суђење, треба сагледати спроведени парнични поступак као јединствену целину и оценити да ли је он био вођен на начин који је подносиатељки уставне жалбе 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 подносиатељке уставне жалбе.

Из образложења оспорених пресуда произлази да је оцена о рушљивости усменог завештања покојног Д. Ј, у суштини, заснована на утврђеној

несагласности исказа завештајних сведока Љ. Б, И. А. и А. У, и то у погледу одређених околности у којима је покојни Д. Ј. изрекао своју последњу вољу, као и у погледу обима располагања спорним завештањем (да ли је поред стана именовани завештао и новчана средства на штедној књижици), због чега су парнични судови закључили да подносиатеља уставне жалбе није доказала да је усмена изјава последње воље дата пред три истовремено присутна сведока.

По мишљењу Уставног суда, завештање представља пример строго формалног правног акта. Императивна норма ЗОН да завештање мора бити сачињено у облику и под условима одређеним законом, под претњом његовог поништаја, у довољној мери потврђује такву тезу. У правном систему Републике Србије је, дакле, форма завештања (сваке појединачне врсте) прописана законом, из чега следи да је реч о форми *ad solemnitatem*.

Усмено завештање је једини изузетак од писменог облика завештања. Код ове врсте завештања, ЗОН прописује два захтева форме: први, да завешталац своју последњу вољу, којом распоређује имовину за случај смрти, усмено изрекне пред три истовремено присутна сведока; други, да завештајни сведоци без одлагања написмено саставе завештаочеву изјаву и да је што пре предају суду, или да је усмено понове пред судом, уз изношење када је, где и у којим приликама завешталац изрекао своју последњу вољу. Како је ЗОН само у погледу другог захтева изричито нагласио да он није услов пуноважности усменог завештања, Уставни суд налази да у ситуацији у којој први захтев није испуњен, правно заинтересована лица могу тражити утврђење рушљивости.

Спорно усмено завештање је, у конкретном случају, поништено јер није доказано истовремено присуство троје завештајних сведока пред којима је покојни Д. Ј. изрекао своју последњу вољу, како то прописује одредба члана 110. став 1. ЗОН. Уставни суд овакво становиште парничних судова сматра уставноправно прихватљивим, с обзиром на то да је због поменутих неслагања у исказима завештајних сведока доведена у питање испуњеност форме која је законом прописана за ту врсту завештања. Уставни суд налази да нема произвољности у инсистирању парничних судова да је подносиатеља уставне жалбе, поред чињенице да је изјава последње воље дата пред три сведока, морала да докаже и чињеницу њиховог истовременог присуства том чину. Усмено завештање се сачињава само онда када је због изузетних прилика било немогуће сачинити неки од писмених облика завештања. Основна разлика између ова два облика завештања се огледа у томе што изјава последње воље код усменог завештања није писмено редигована. С тим у вези, истовремено присуство (троје) завештајних сведока, по схватању Уставног суда, управо има за циљ да се усмено изјављена последња воља што верније пренесе у писмено које сведоци имају обавезу да саставе, а суд затим прогласи као усмено завештање.

Следом наведеног, Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама Апелационог суда у Београду Гж. 1136/13 од 22. маја 2014. године и Првог основног суда у Београду П. 6597/11 од 13. децембра 2012. године није

повређено право подносиоце 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), уставну жалбу одбио као неосновану.

6. С обзиром на све изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6508/2017 (Уж-7383/2014) од 7. децембра 2017. године

### **Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава (ванпарнични поступак – рехабилитација)**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Н. Н. и утврђује да је решењем Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Београду Рех. 372/12 од 17. априла 2013. године.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Н. Н. из Београда поднео је Уставном суду, 25. фебруара 2014. године, уставну жалбу против решења Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године, због повреде начела и права из чл. 3, 19. и 21, члана 23. став 1, члана 32. став 1, члана 36. став 1, чл. 58. и 59, члана 142. став 2. и члана 145. став 2. Устава Републике Србије. Поред тога, подносилац је истакао и повреду права из чл. 6, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.

У уставној жалби је наведено да је оспореним решењем одбијена као неоснована жалба предлагача, овде подносиоца уставне жалбе, и потврђено решење Вишег суда у Београду Рех. 372/12 од 17. априла 2013. године, којим је одбијен захтев предлагача за рехабилитацију његовог покојног оца Д. Н. Према наводима подносиоца уставне жалбе, другостепени суд је пропустио да брижљиво и савесно оцени законом предвиђене и истакнуте жалбене наводе против првостепеног решења и донесе закониту и правилну одлуку,

а што је имало за последицу повреду његових Уставом зајемчених права. Подносилац је навео да је другостепени суд паушално оценио да је део жалбених навода неоснован, док се о појединим наводима није ни изјашњавао, као што су наводи о непотпуно утврђеном чињеничном стању. Другостепени суд је своју одлуку засновао искључиво на чињеници да формално постоји правноснажна осуђујућа пресуда против покојног Д. Н, занемарујући све остале чињенице и доказе изведене у првостепенем поступку и одредбе Закона о рехабилитацији. Такав став је, како даље наводи подносилац, другостепени суд поткрепио крајње неоснованом и паушалном претпоставком да је привредна сарадња са окупатором, тј. „лиферовање намештаја окупатору“ кривично дело и према стандардима демократског друштва. Подносилац је истакао да важећи Кривични законик ни на једном месту не инкриминише обављање занатско-трговачке делатности, тј. прављење и продају намештаја, за време окупације, а посебно у односу на органе градске власти, који су под управом окупаторских снага, те да се ниједан опис бића кривичног дела прописан наведеним закоником не може довести у везу са описом бића кривичног дела привредне сарадње прописаним чланом 10. Закона о кривичним делима против народа и државе. Покојни Д. Н. није вршио никакву саботажу, откривање државних или војних тајни, продају оружја и сл, већ је обављао законом дозвољену занатску делатност – прављење и продају намештаја у искључивом циљу очувања живота и сигурности како своје породице тако и других лица која је издржавао и помагао у тим тешким временима, при чему је он могао да оптира између повиновања наредби окупатора и сигурне смрти у случају непоступања по налогу. Према наводима подносиоца, неоснован је и став другостепеног суда да је правно без значаја чињеница да је покојни Д. Н. био учесник НОР-а, с обзиром на то да је то један од законских основа за рехабилитацију, у складу са одредбом члана 1. став 3. Закона о рехабилитацији. Подносилац је истакао да је у конкретном случају постајао и други законски основ за усвајање захтева за рехабилитацију, а који је садржан у члану 5. став 2. тачка 1) Закона о рехабилитацији. С тим у вези, подносилац је навео да је његов покојни отац осуђен за кривично дело из члана 10. Закона о кривичним делима против народа и државе из 1945. године, а да је фактички кривични поступак инициран и вођен на основу Одлуке АВНОЈ-а о установи Суда за суђење злочина и преступа против српске националне части и Одлуке АВНОЈ-а о Суду за суђење злочина и преступа против српске националне части из 1945. године, истичући при томе да је наведеним прописима ретроактивно инкриминисано поступање грађана за време окупације. Подносилац сматра и да су наведени прописи имали идеолошко-политички карактер, а што проистиче из њихове садржине, те да судови који су водили кривични поступак против његовог покојног оца нису били непристрасни и независни, имајући у виду да су поступали на основу прописа којима се ретроактивно инкриминише одређено поступање, а што је противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, као и општим принципима кри-

вичног права и правилима кривичног поступка. Подносилац оспорава и стајалиште другостепеног суда да сама чињеница да је Закон о кривичним делима против народа и државе ретроактивно примењен не указује на разлоге за рехабилитацију јер је према раније важећим прописима таква сарадња са окупатором имала карактер кривичног дела, при чему није навео који су то прописи. Поред тога, подносилац је навео да је таквим поступањем суда онемогућен и да оствари право на наслеђе и на имовину који су гарантовани Уставом и међународним конвенцијама. Подносилац је предложио да Уставни суд укине оспорено решење Апелационог суда у Београду.

Поднеском од 9. маја 2017. године подносилац је прецизирао захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, тако што је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди повреду начела и права из чл. 3. и 21, члана 23. став 1, члана 32. став 1, члана 36. став 1, чл. 58. и 59, члана 142. став 2 и члана 145. став 2. Устава, те да поништи оспорено решење.

Допуном уставне жалбе од 14. септембра 2017. године подносилац је у прилог својим наводима о повреди права на једнаку заштиту права, права на правично суђење и начела забране дискриминације доставио три правноснажне пресуде Вишег суда у Лесковцу. Према наводима подносиоца, из приложених пресуда произлази да је конфискација имовине, која је као споредна казна уз главну изречена у кривичним пресудама, имала за циљ лишење права на имовину неистомишљеника, односно грађана са другачијим политичким и идеолошким опредељењем, а све у правцу спровођења послератне идеологије, која није служила као гарант заштите права својине као неприкосновеног права сваког појединца, већ као врста репресије и застрашивања, те да је била у очигледној несразмери и непропорционална „степену неправа и изреченим главним казнама и преосталом делу споредних казни“. Подносилац је истакао да, у конкретном случају, није ни утврђено да је целокупна имовина покојног Д. Н. стечена извршењем кривичног дела за које је осуђен, те да се може закључити да се предметне казне не могу сматрати прихватљивим и сразмерним учињеном делу и да се ради о идеолошки мотивисаној одмазди према богатијем слоју ради политичког и идеолошког обрачуна са претпостављено непријатељски расположеним делом становништва, а са циљем њиховог економског развлашћивања.

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 претходном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за решавање ове уставносудске ствари:

Решењем Вишег суда у Београду Рех. 372/12 од 17. априла 2013. године одбијен је као неоснован захтев за рехабилитацију поднет од стране Н. Н, овде подносиоца уставне жалбе, за рехабилитацију покојног Д. Н. У образложењу решења је, поред осталог, наведено: да се пуномоћник предлагача на рочишту одржаном 27. марта 2013. године изјаснио на пресуду Окружног суда у Београду Кзп. 68/46 којом је осуђен покојни Д. Н, наводећи да је суђење учињено у експресном поступку, да из образложења на посредан начин проистиче да је поступак вођен и да је пресуда донета на основу Одлуке о установи Суда за суђење злочина и преступа против српске националне части, те да је реч о исконструисаном поступку који је имао за циљ одузимање имовине стечене на законит начин и продубљивањем страха у народу; да је на рочишту одржаном 17. априла 2013. године саслушан подносилац захтева, који је изјавио да је његов отац био монархиста и да је волео свој народ, а да то што је његовом оцу стављено на терет да је испоручивао намештај Немцима је била његова обавеза, те да је и од стране Немаца био затваран због саботаже, али да се ипак ослободио таквих оптужби; да је увидом у допис Архива Југославије од 11. септембра 2012. године суд утврдио да Архив поседује одлуку Президијума Народне скупштине о помиловању број 5133/46 од 2. августа 1946. године; да је увидом у допис Архива Србије број 12/833 од 28. септембра 2012. године са прилозима утврђено да је покојни Д. Н. био власник продавнице намештаја у Београду, Т. број 9; да је увидом у допис Министарства правде и државне управе – Управе за извршење кривичних санкција – КПЗ Сремска Митровица од 8. марта 2013. године са прилозима, и то копије пресуде Окружног суда за Град Београд Кзп. 68/46 од 16. фебруара 1946. године, пресуде Врховног суда НР Србије Кж. 369/46 од 15. марта 1946. године, решења Окружног суда за Град Београд Кзп. 68/46 од 26. маја 1947. године и одлуке Президијума Народне скупштине ФНРЈ број 5133/46 од 2. августа 1946. године, суд утврдио да је осуђени Д. Н. у том заводу издржао казну затвора по наведеној пресуди Окружног суда од 16. фебруара 1946. године у периоду од 25. априла 1946. до 28. маја 1947. године; да је полазећи од овако утврђеног чињеничног стања суд нашао да је предметни захтев за рехабилитацију неоснован; да је суд приликом доношења одлуке имао у виду чињеницу да је пресудом Окружног суда у Београду Кзп. 68/46 покојни Д. Н. оглашен кривим да је за време окупације лиферовао намештај окупатору за новац, како у Београду тако и за Немачку, а то све уз подршку окупатора и његових помагача, чиме је учинио кривично дело привредне сарадње са окупатором, инкриминисано чланом 10. Закона о кривичним делима против народа и државе, те је осуђен на казну лишења слободе с принудним радом у трајању од три године, конфискацију целокупне имовине, осим оне која се по члану 6. Закона о конфискацији има изузети по закону и на две године губитка свих грађанских и политичких права, сем родитељског, по издржаној казни; да је покојни Д. Н. изјавио жалбу

против наведене пресуде, али је Врховни суд Народне Републике Србије пресудом Кж. 369/46 од 15. марта 1946. године одбио жалбу као неосновану и потврдио првостепену пресуду; да је суд имао у виду и чињеницу да је покојном Д. Н, по молби за помиловање, делимично опроштена казна, што је суд утврдио увидом у одлуку Президијума Скупштине ФНРЈ број 5133/46 од 2. августа 1946. године, којом му је смањена казна са три године на 18 месеци; да је суд мишљења да је доношењу правноснажне пресуде којом је Д. Н. осуђен због извршења кривичног дела из члана 10. Закона о кривичним делима против народа и државе претходило спровођење кривичног поступка у складу са законом и општим принципима кривичног права уз примену начела контрадикторности и непосредности, као и уз поштовање грађанских права окривљеног, пре свега, права на одбрану окривљеног, да је суд приликом доношења одлуке и одмеравања казне за окривљеног узео у обзир све околности конкретног случаја, те да је суд правилно применио закон код доношења своје одлуке, имајући у виду при томе и чињеницу да је окривљени делимично ослобођен издржавања казне; да је суд мишљења да напред наведена судска пресуда није донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода; да је суд, ценећи све напред наведене доказе, закључио да у конкретном случају нису повређена права окривљеног Д. Н. у кривичном поступку који се против њега водио пред Окружним судом у Београду у предмету Кзп. 68/46, односно да није нашао да је покојни Д. Н. судском или административном одлуком лишен из политичких, верских, националних или идеолошких разлога живота, слободе или неких других права, што би био неопходан услов да се захтев за рехабилитацију усвоји; да је суд приликом доношења одлуке ценио и друге изведене доказе, а које посебно не образлаже, налазећи да исти немају карактер одлучујућих околности за евентуално доношење другачије одлуке у овој правној ствари.

Против наведеног првостепеног решења подносилац је изјавио жалбу због битних повреда одредаба парничног поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и повреде материјалног права. Подносилац је у жалби, поред осталог, изнео: да је првостепени суд противно члану 8. ЗПП пренебрегао обавезу да одлучује на основу савесне и брижљиве оцене доказа; да првостепени суд само констатује да је ценио и друге доказе које посебно не образлаже, налазећи да они нису од утицаја на одлучивање, а да се из образложења оспореног решења не види који су то докази изведени и о којим чињеницама, те шта је тим доказима требало да буде утврђено; да је побијаним решењем учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 12) ЗПП; да се на основу образложења не може стећи целовит увид у захтеве, наводе, доказе и ток самог поступка који је довео до овакве одлуке; да првостепени суд своју одлуку изводи на основу чињенице да у конкретном случају постоји правноснажна осуђујућа одлука и да је предметни кривични поступак спроведен од стране непристрасног и независног суда у складу са законом и општим принципима кривичног права, као и да је право на одбрану окривљеног у конкретном случају било

делотворно, али да је пропустио да наведе и образложи одлучне чињенице и разлоге које су довеле до таквог закључка, те да је самим тим погрешно и непотпуно утврдио чињенично стање; да је суд пропустио да утврди да је покојни Д. Н. био присталица предратног режима – монархиста, што проистиче из досијеа ОЗН-е (од 28. августа 1950. године) који се налази у списима предмета, а које је суд као доказ извео у току поступка; да је суд пропустио да образложи разлоге и чињенице због којих налази да је наведеном лицу било обезбеђено „фер“ суђење, истичући да су пресуде донете у експресном поступку и на основу прописа који ретроактивно инкриминишу поступање грађана у периоду од 1941. до 1945. године; да постојање формално-правног основа – осуђујуће одлуке није довољан показатељ независности и непристрасности суда тог периода, а посебно имајући у виду доказе које је предлагач предложио у току поступка; да се из садржине осуђујућих одлука не може утврдити да је у конкретном случају било остварено биће кривичног дела које је окривљеном стављено на терет, као и када, на који начин и у ком обиму је исто извршено; да је суд погрешно утврдио да у конкретном случају нису повређена права окривљеног у предметном кривичном поступку, односно да је правноснажна осуђујућа одлука донета у складу са општим принципима кривичног права и поштовања права окривљеног.

Оспореним решењем Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године одбијена је као неоснована жалба предлагача и потврђено је решење Вишег суда у Београду Рех. 372/12 од 17. априла 2013. године. У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено: да је предлагач благовремено изјавио жалбу против првостепеног решења побијајући га због битне повреде поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и повреде материјалног права; да је другостепени суд нашао да је жалба предлагача неоснована; да у поступку доношења решења нема битних повреда поступка на које другостепени суд пази по службеној дужности, нити других битних повреда поступка; да према стању ове ванпарничне ствари следи да је отац предлагача, сада покојни Д. Н, правноснажном пресудом Окружног суда за Град Београд Кзп. 68/46 од 16. фебруара 1946. године оглашен кривим што је за време окупације лиферовао намештај окупатору за новац, како у Београду тако и за Немачку, а то све уз подршку окупатора и његових помагача, чиме је извршио кривично дело привредне сарадње са окупатором, на основу члана 10. Закона о кривичним делима против народа и државе, а у вези члана 13/II истог закона, због чега је осуђен на казну лишења слободе са принудним радом у трајању од три године и на конфискацију целе имовине, сем оне која мора бити изузета по закону, и на губитак грађанских права на две године, сем родитељског, те да је казну лишења слободе издржао у периоду од 25. априла 1946. до 28. маја 1947. године; да је код оваквог стања правне ствари ожалбено решење правилно и на закону засновано; да у складу са чланом 1. Закона о рехабилитацији и утврђеним чињеничним стањем следи да покојни Д. Н. није био лишен слободе, у претходно назначеном периоду, због верских, политичких или идеолошких разлога; да је њему изречена казна лишења



слободе због извршеног кривичног дела из члана 10. Закона о кривичним делима против народа и државе, зато што је лиферовао намештај окупатору, што представља кривично дело привредне сарадње са окупатором; да је привредна сарадња са окупатором кривично дело и према стандардима демократског друштва; да стога не може бити речи о томе да је из идеолошких или политичких разлога Д. Н. био лишен слободе, већ да је он био лишен слободе из разлога због којих би то био у сваком демократском друштву; да оспорено решење, супротно наводима жалбе, није захваћено повредама поступка из члана 374. став 1. и став 2. тачка 12) и члана 230. став 1. у вези члана 8. Закона о парничном поступку, у вези члана 14. Закона о рехабилитацији; да су разлози побијаног решења јасни, потпуни, непротивречни и довољни; да се побијано решење, супротно наводима жалбе, заснива на савесној и брижљивој оцени доказа; да када жалба тврди да је изостала оцена доказа занемарује, по схватању тога суда, правно важне чињенице које се утврђују на основу писаних испарава – правноснажне осуђујуће пресуде која је доказано сведочанство да покојни Д. Н. није био лишен слободе и одузета му имовина из верских, идеолошких, националних и политичких разлога, већ да му је у законито спроведеној процедури утврђена кривична одговорност за учињено кривично дело, које се по свом карактеру не може повезати ни са једним од претходно назначених разлога; да је питање да ли је кривични суд приликом доношења осуђујуће кривичне пресуде узео у обзир све олакшавајуће околности правно без значаја јер то није разлог за рехабилитацију; да је без правног значаја околност да је покојни Д. Н. у периоду од 15. октобра 1944. до 13. децембра 1945. године био учесник НОР-а, будући да учешће у НОР-у не ослобађа лице од одговорности за кривична дела; да то такође показује одсуство идеолошких разлога код утврђивања кривичне одговорности покојног Д. Н.; да позивање жалиоца да из наведене осуђујуће пресуде проистиче да је поступак вођен из идеолошких разлога нема чињенично покриће; да је тачно да је примењен Закон о кривичним делима против народа и државе, за који се може извести закључак о његовој ретроактивној примени; да то, међутим, не указује на разлоге за рехабилитацију, а нема ни повреде правила *nulla poena sine lege*, јер је и према раније важећим прописима таква сарадња са окупатором имала карактер кривичног дела; да се погрешна примена правне норме не може узети као чињеница од значаја за закључак о одсуству правичног и „фер“ суђења; да када се жалба позива на одлуке АВНОЈ-а о установи Суда за суђење злочина и преступа против српске националне части и с тим у вези на ретроактивно инкриминисање поступања грађана за време окупације, тада занемарује да овим одлукама није предвиђена ретроактивна примена закона јер је њима основан наведени суд, а није прописано да се спроводи поступак ретроактивно за дела која у време спровођења нису била предвиђена законом; да је покојном Д. Н. супротно жалбеним наводима, било омогућено правично и „фер“ суђење, имајући у виду тада важећу процедуру, па су супротни наводи жалбе неосновани; да је указивање жалбе на противљење Вишег јавног тужилаштва усвајању захтева предлагача и образлагање разлога с тим у вези

без правног значаја, на основу свих образложених разлога; да је такође без значаја и навод жалбе којим се поставља питање зашто није депонован цео спис предмета Окружног суда за Град Београд, пошто је довољна и назначена осуђујућа кривична пресуда да покаже и докаже да је сада покојном Д. Н. изречена казна лишења слободе и конфискована имовина из законом прописаних разлога, а не из разлога који би се могли сврстати као разлози који по слову закона чине основаним захтев за рехабилитацију; да се стога не може прихватити ни навод жалбе да су разлози нејасни и противречни, те да је првостепени суд пропустио да образложи разлоге због којих је покојном Д. Н. било обезбеђено „фер“ суђење; да код изложеног, немају основа ни жалбени наводи да је побијано решење засновано на погрешној примени материјалног права.

4. Одредбама Устава, на чије се повреде позива подносилац уставне жалбе, утврђена су следећа основна начела и људска права, и то: начело владавине права (члан 3), сврха уставних јемстава (члан 19), начело забране дискриминације (члан 21), право на живот (члан 23. став 1), право на правично суђење (члан 32. став 1), право на једнаку заштиту права (члан 36. став 1), право на имовину (члан 58), право наслеђивања (члан 59), начела судства (члан 142. став 2) и судске одлуке (члан 145. став 2). 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.

С обзиром на то да су одредбама члана 32. став 1, члана 21, 36. став 2. и 58. Устава зајемчена права која су по својој садржини у основи истоветна правима из чл. 6, 13. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, то Уставни суд повреду ових права у поступку уставносудске контроле цени у односу на Устав Републике Србије.

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); да право на рехабилитацију имају и лице из става 1. овог

члана која се, у складу са законом и другим прописима, сматрају борцима народноослободилачког рата (члан 1. став 3); 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); да рехабилитација у складу са овим законом може бити по сили закона (законска рехабилитација) или судском одлуком (судска рехабилитација) (члан 4. став 1); 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. став 2); да се по сили закона рехабилитују лица из члана 1. став 1. тач. 3) и 4) овог закона чија су права и слободе повређена до дана ступања на снагу овог закона, а која су судском или административном одлуком кажњена за дело које у време извршења радње није било одређено законом као кажњиво дело или казном која у време извршења дела није била прописана (члан 5. став 2. тач. 1)); да захтев за рехабилитацију нарочито садржи податке о лицу чија се рехабилитација захтева, својеручно потписан и од надлежног органа оверен пристанак у случају из члана 7. тачка 3) овог закона, опис повреде права, као и доказе о оправданости захтева (члан 8); да о захтеву за рехабилитацију одлучује виши суд (члан 10. став 1); да суд прибавља доказе и податке од надлежних државних органа и организација, који су дужни да их на захтев суда доставе у року од 60 дана од дана пријема захтева (члан 13. став 1); да суд може и самостално истраживати чињенице које странка није изнела (члан 13. став 2); да се захтев за судску рехабилитацију усваја делимично ако је основан само у погледу неког од кажњивих дела на које се односи одлука, као и ако је основан само у погледу врсте или висине изречене казне (члан 17. став 4).

5. Разматрајући наводе подносиоца 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 пропусту другостепеног суда да образложи оспорену одлуку у складу са стандардима права на правично суђење.

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. 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.

Надаље, Уставни суд указује да се приликом разматрања гаранција из члана 32. став 1. Устава не сме застати на формалном испитивању да ли су оне поштоване, већ се оспорена одлука мора сагледати и у светлу гаранција

које нису изричито предвиђене. Једна од таквих гаранција се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку. Приликом давања одговора на питање да ли образложење судске одлуке задовољава стандарде права на правично суђење, требало би водити рачуна о околностима конкретног случаја и природи одређене одлуке. Судска одлука не може да буде без икаквог образложења, нити оно сме да буде лапидарног карактера (видети одлуке Европског суда за људска права: *Georgiadis против Грчке*, од 29. маја 1997. године, став 43; *Higgins и остали против Француске*, од 19. фебруара 1998. године, став 43). Обавеза образложења судске одлуке, међутим, не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (у том смислу је и став Европског суда за људска права у предмету *Van de Hurk против Холандије*, одлука од 19. априла 1994. године, став 61). То нарочито важи за образложења одлука судова правног лека у којима су прихваћени аргументи изнети у одлукама нижестепених судова. Међутим, до повреде права на правично суђење може доћи ако судови не утврде и не образложе кључне аргументе за доношење пресуде. Такође, повреда права на правично суђење постоји и ако у образложењу нису са довољном прецизношћу наведени разлози на којима се одлука заснива (видети нпр. пресуду Европског суда за људска права у предмету *Hadjianastassiou против Грчке*, од 16. децембра 1992. године, став 33).

Приликом разматрања навода уставне жалбе о повреди права на правично суђење, Уставни суд је пошао од одредаба Закона о рехабилитацији из 2011. године, којима је предвиђено да право на рехабилитацију имају лица која су из политичких, верских, националних или идеолошких разлога лишена живота, слободe или других права до ступања на снагу овог закона, *inter alia*, судском или административном одлуком органа Републике Србије (члан 1. став 1. тачка 3)). Према одредби члана 1. став 2. наведеног закона, 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. Рехабилитација подразумева утврђивање ништавости, односно непуноважности таквих одлука (члан 3. став 1) и она, у складу са законом, може бити законска или судска (члан 4. став 1). Осим таксативно прописаних случајева у члану 5. став 2. Закона о рехабилитацији, лица из члана 1. став 1. тач. 3) и 4) наведеног закона се рехабилитују судском одлуком (судска рехабилитација). Полазећи од наведених законских одредби, Уставни суд констатује да задатак редовног суда у поступку судске рехабилитације није оцена законитости и правилности судске или административне одлуке чије утврђење ништавости је тражено (у погледу утврђеног чињеничног стања, оцене доказа у спроведеном кривичном поступку, примене меродавног права и др), већ је задатак суда да утврди да ли је доношење такве одлуке било мотивисано политичким, верским, националним или идеолошким разлозима, а што суд утврђује на посредан начин испитивањем да ли је одлука донета 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. Такво правно становиште заузели су и редовни судови у својим одлукама који, по правилу, цене да ли су предметни судски поступци вођени у складу са тада важећим законима и општим принципима кривичног права. Према правном схватању редовних судова, оцена да ли су судске одлуке донете у складу са наведеним начелима и стандардима се утврђује испитивањем да ли су у предметном поступку поштована процесна начела и права (право на одбрану, начело контрадикторности и непосредности, право на образложену пресуду, право на правни лек и др), као и испитивањем сразмерности изречене кривичне санкције. Уставни суд је у решењима донетим поводом већег броја уставних жалби против судских одлука донетих у поступку рехабилитације, оценио да је такво правно схватање засновано на уставноправно прихватљивом и неарбитрерном тумачењу меродавног права.

Када је реч о процесним активностима које суд и странке предузимају са циљем утврђења правно релевантних чињеница за оцену о основаности захтева о рехабилитацији, Уставни суд указује да је одредбама члана 13. Закона о рехабилитацији установљено истражно начело у поступку рехабилитације, а које подразумева обавезу суда да сам прибавља релевантне доказе и податке од надлежних државних органа и организација, као и могућност да самостално истражује чињенице које странка није изнела. Са друге стране, Уставни суд наглашава да је подносилац захтева за рехабилитацију, у складу са чланом 8. Закона о рехабилитацији, у обавези да у свом захтеву наведе опис повреде права и доказе о оправданости захтева. Дакле, иако су законом прописана нешто шира истражна овлашћења суда

у погледу прибављања доказа и утврђивања чињеница, по оцени Уставног суда, то не значи да се у овом поступку не примењује и расправно начело. Напротив, подносилац захтева за рехабилитацију је странка која има обавезу да изнесе све релевантне чињенице на којима заснива свој захтев и да за то предложи одговарајуће доказе.

Уставни суд налази да у том контексту треба посматрати и да ли је оспорена одлука образложена на начин који задовољава стандарде правичног суђења. Наиме, потребно је размотрити да ли су поступајући судови, имајући у виду околности конкретног случаја, утврдили и образложили кључне аргументе за доношење одлуке о основаности захтева за рехабилитацију, а што свакако зависи од чињеница и доказа које је подносилац као странка изнео и предложио током поступка.

Из образложења првостепене пресуде произлази да је подносилац у току поступка изнео тврдње у прилог томе да је његов покојни отац, чију рехабилитацију тражи, лишен слободе и права на имовину из политичких и идеолошких разлога, као и да је изнео и разлоге због којих оспорава да је кривични поступак у коме је његов отац осуђен спроведен у складу са стандардима правичног суђења. Наиме, подносилац је истицао да је његов отац био монархиста, да је циљ кривичног поступка био одузимање имовине, да је суђење учињено у експресном поступку, да је реч о осуди за кривично дело привредне сарадње са окупатором које законом није било предвиђено као такво у време извршења, да се одлука заснива на изјавама сведока из којих се не може закључити да је учињено предметно кривично дело, као и да је радња окарактерисана као кривично дело које је његовом оцу стављено на терет – испоручивање намештаја Немцима, била обавеза наметнута од стране окупатора. Поред тога, подносилац је жалбом побијао првостепено решење због битне повреде одредаба поступка из члана 374. став 2. тачка 12) ЗПП, посебно истичући да је првостепени суд пропустио да образложи одлучне чињенице и разлоге за своју одлуку, као и због погрешно утврђеног чињеничног стања, те последично и због погрешне примене материјалног права.

Полазећи од чињеница конкретног случаја, Уставни суд налази да је првостепени суд у својој пресуди пропустио да образложи на основу чега је закључио да је доношењу правноснажне осуђујуће пресуде претходило спровођење кривичног поступка у складу са законом и општим принципима кривичног права уз примену начела контрадикторности и непосредности, као и уз поштовање права окривљеног, пре свега, права на одбрану, те да је суд правилно применио закон. Наиме, првостепени суд у својој пресуди није констатовао на основу којих чињеница је извео такав закључак. Из образложења првостепене пресуде произлази да, осим онога што је садржано у изрекама кривичних пресуда, нису утврђене друге чињенице релевантне за предметни кривични поступак, нити је уопште наведено шта је садржано у образложењима тих пресуда.

Надаље, Уставни суд констатује да је другостепени суд у оспореном решењу оценио да су разлози побијаног решења јасни, потпуни, непротивречни и довољни. Такву своју оцену другостепени суд заснива на тврдњи

да, према чињеничном утврђењу, лице чија се рехабилитација тражи није лишено слободе због идеолошких и политичких разлога, већ због учињеног кривичног дела привредне сарадње са окупатором, а које представља кривично дело и према стандардима демократског друштва, те да стога не може бити речи да је до лишења слободе дошло из политичких и идеолошких разлога. Другостепени суд је оценио и да се побијано решење заснива на савесној и брижљивој оцени доказа, образлажући такву своју оцену тврдњом да су правно релевантне чињенице утврђене на основу писаних исправа – правноснажне осуђујуће пресуде која је доказано сведочанство да наведено лице није било лишено слободе и права на имовину из идеолошких и политичких разлога, већ да му је у законито спроведеној процедури утврђена кривична одговорност за учињено кривично дело, а које се по свом карактеру не може повезати ни са једним од претходно назначених разлога.

Уставни суд истиче да је начелно уставноправно прихватљиво становиште другостепеног суда да се на основу писане исправе – правноснажне осуђујуће пресуде, може утврђивати да то лице није лишено слободе и права из политичких и идеолошких разлога, те да му је кривична одговорност за учињено кривично дело утврђена у законито спроведеној процедури. Међутим, да би извео такав закључак, суд мора ценити конкретну судску одлуку и утврдити да ли је она донета у складу са начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода. У ситуацији када је, као у конкретном случају, изостало утврђење свих правно релевантних чињеница за оцену суда да је предметни кривични поступак вођен у складу са законом и општим принципима кривичног права, а које се могу утврдити и на основу правноснажне пресуде као доказног средства, не може се сматрати да су поступајући судови утврдили и образложили кључне аргументе за доношење одлуке о предметном захтеву. Ово посебно ако се има у виду да је подносилац током поступка изнео разлоге којима оспорава да је кривични поступак у коме је његов отац осуђен спроведен у складу са стандардима правичног суђења и да је у жалби посебно указивао на пропуст суда да образложи одлучне чињенице и разлоге за своју одлуку.

Поред тога, из наведеног става другостепеног суда, у околностима конкретног случаја, могло би се закључити да само постојање правноснажне осуђујуће пресуде претпоставља да је поступак спроведен законито и утврђена кривична одговорност, те да у том случају не могу постојати разлози за рехабилитацију. Овакав резон у супротности је 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. Такође, став суда да је наведено лице лишено слободе због извршења кривичног дела привредне сарадње са окупатором, а које дело се по свом карактеру не може повезати са постојањем политичких и идеолошких разлога, не може се прихватити као уставноправно прихватљиво образложење за оцену суда о неоснованости предметног захтева у конкретном случају. Ово стога што је

законодавац, управо због природе одређених кривичних дела, претпоставио да су лица која су судском или административном одлуком кажњена за таква дела – кажњена из политичких, верских, националних и идеолошких разлога, те је прописао да се у тим случајевима лица рехабилитују по сили закона (члан 5. став 2. Закона о рехабилитацији). Кад је реч о осуди због других кривичних дела, судови су у поступку судске рехабилитације дужни да утврде да ли је доношење судске одлуке било мотивисано политичким и идеолошким разлозима.

Што се тиче навода подносиоца којима оспорава другостепено решење и због пропуста суда да утврди да су у конкретном случају испуњени услови за рехабилитацију по сили закона због ретроактивне примене права и којима оспорава став другостепеног суда да ретроактивна примене права, у конкретном случају, не представља разлог за рехабилитацију, Уставни суд најпре констатује да је поступајући суд такав став заузео имајући у виду да је и према раније важећим прописима сарадња са окупатором имала карактер кривичног дела, као и да се погрешна примена права не може узети као чињеница од значаја за закључак о одсуству правичног и „фер“ суђења. Уставни суд налази да је наведени правни став другостепеног суда са становишта тумачења меродавног материјалног права уставноправно прихватљив. Наиме, Уставни суд сматра да из садржине законске одредбе члана 5. став 1. тачка 1) којом је, *inter alia*, прописано да се по сили закона рехабилитују лица из члана 1. став 1. тачка 3) овог закона, а која су судском одлуком кажњена за дело које у време извршења радње није било одређено законом као кажњиво дело, не произлази да ретроактивна примена закона, сама по себи, представља разлог за законску рехабилитацију. Смисао наведене законске одредбе је да се, по сили закона, рехабилитују сва она лица која су кажњена за дело које у време извршења радње није било одређено законом као кажњиво дело. У ситуацији када је неко лице осуђено за кривично дело према закону који није важио у време извршења дела, али које је било предвиђено као кривично дело и према закону који је важио у време извршења дела, не може се сматрати да је испуњен наведени услов за законску рехабилитацију. У прилог томе говори и садржина других законских одредаба из којих, као што је већ претходно речено, произлази да редовни суд у поступку рехабилитације не врши оцену законитости и правилности судске или административне одлуке чије утврђење ништавости је тражено, а која подразумева и правилну примену материјалног права. Међутим, Уставни суд налази да је другостепени суд пропустио да наведе разлоге на којима темељи своју оцену да је лице чија се рехабилитација тражи било осуђено за дело које је у време извршења радње било предвиђено раније важећим прописима као кривично дело, већ је само паушално оценио да је и према раније важећим прописима сарадња са окупатором имала карактер кривичног дела. Другостепени суд је своје ставове везивао за законитост лишења слободе, док се у односу на други део санкције којом се одузима целокупна имовина није посебно изјашњавао.

Уставни суд констатује да наводи подносиоца уставне жалбе истакнути у допуни уставне жалбе, а којима се *in concreto* апострофира конфискација



имовине као доказ да је правноснажна пресуда изречена из идеолошких и политичких разлога, не могу бити цењени у поступку пред Уставним судом, с обзиром на то да их подносилац није истицао у поступцима пред редовним судовима. Међутим, члан 13. став 2. Закона о рехабилитацији даје могућност редовним судовима да истражују и оне чињенице које странка није навела, а гаранције Уставом зајемченог права на правично суђење обавезују судове да скрупулозно примењују и процесно и материјално право, те да поступак у целини воде правично. У складу са тиме Уставни суд сматра да су судови у поступку за рехабилитацију морали имати у виду и чињеницу да је у предметном кривичном поступку изречена и казна конфискације целокупне имовине, а да је подносилац током поступка истицао да је циљ кривичног поступка био одузимање имовине и да је предметни захтев за рехабилитацију управо и поднет због тога што подносилац сматра да је његов правни претходник био лишен права на имовину из политичких и идеолошких разлога. С тим у вези, Уставни суд указује на чињеницу да је санкција конфискације целокупне имовине (потпуна конфискација) уведена Законом о конфискацији имовине и о извршењу конфискације („Службени лист ДФЈ“, број 40/45, од 12. јуна 1945. године), те да је, имајући у виду специфичност принципа *nulla poena sine lege*, а чију повреду је законодавац предвидео као основ за законску рехабилитацију, у том судском поступку требало да се цени да ли је изрицање ове врсте санкције, у конкретном случају, могло бити од значаја приликом извођења закључка о мотивисаности доношења пресуде идеолошким или политичким разлозима.

Наводи подносиоца којима оспорава став другостепеног суда да је правно без значаја чињеница да је покојни Д. Н. био учесник НОР-а, уз истицање да је то законски основ за рехабилитацију, по оцени Уставног суда, нису основани. Ово стога што је одредбом члана 1. став 3. Закона о рехабилитацији само ближе одређен круг лица који имају право на рехабилитацију, те је прописано да то право имају и ~лица из став 1. тог члана која се сматрају борцима народноослободилачког рата. При томе, Законом о рехабилитацији није предвиђено да се та лица по сили закона рехабилитују. Међутим, Уставни суд налази да оцена другостепеног суда да та чињеница (да је лице учесник НОР-а) показује одсуство идеолошких разлога код утврђивања кривичне одговорности покојног Д. Н. није уставноправно прихватљива. Наиме, из садржине члана 1. Закона о рехабилитацији произлази да је ова категорија лица унета у Закон управо из разлога да се и тим лицима – борцима народноослободилачког рата, омогући право на рехабилитацију, будући да су и та лица могла бити лишена живота, слободе и других права из политичких, верских, националних или идеолошких разлога, те да сама чињеница да се неко лице сматра борцем НОР-а не искључује могућност да је оно лишено живота и других права из наведених разлога.

6. Полазећи од изнетог, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, 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.

По оцени Уставног суда, у конкретном случају, последице учињене повреде права су такве природе да се могу отклонити само поништајем оспореног решења и одређивањем да Апелациони суд у Београду у поновном поступку донесе нову одлуку о жалби подносиоца изјављеној против решења Вишег суда у Београду Рех. 372/12 од 17. априла 2013. године. Стога је, применом одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучено као у тачки 2. изреке.

Уставни суд напомиње да овом одлуком не прејудицира одлуку о томе да ли је предметни захтев за рехабилитацију основан, јер ће ту одлуку донети надлежан редовни суд, применом меродавног права.

С обзиром на то да је из напред наведених разлога Уставни суд утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава и да је наложио поновно одлучивање о предметној жалби, то није посебно ценио наводе подносиоца о повреди других истакнутих уставних начела и права.

7. Полазећи од свих изнетих разлога, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1671/2014 од 21. децембра 2017. године („Службени гласник РС“, број 7/18)

*\* Поводом Одлуке Уж-1671/2014 од 21. децембра 2017. године, судија Уставног суда др Горан П. Илић издвојио је сагласно мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 7/18, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

### **ИЗДВОЈЕНО САГЛАСНО МИШЉЕЊЕ у предмету Уж-1671/2014**

На седници одржаној 21. децембра 2017. године, Уставни суд је у предмету Уж-1671/2014 усвојио уставну жалбу Небојше Новаковића и утврдио да је решењем Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије. Уједно, наведено решење је поништено и одређено је да Апелациони суд у Београду донесе нову одлуку о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против решења Вишег суда у Београду Рех. 372/12 од 17. априла 2013. године.

Закључак о повреди права из члана 32. став 1. Устава Републике Србије заснован је на недостацима образложења решења Апелационог суда у Београду Рех. 66/13 од 27. децембра 2013. године. Реч је о једном од јемстава садржаних у праву на правично суђење које обавезује и суд правног лека да у образложењу своје одлуке задовољи одговарајуће стандарде. Овај захтев

долази до изражаја нарочито када је, као што је Уставни суд истакао у конкретном случају, првостепени суд пропустио да у пресуди образложи на основу чега је закључио да је доношењу правноснажне осуђујуће пресуде претходило спровођење кривичног поступка у складу са законом и општим принципима кривичног права уз примену начела расправности и непосредности, поштовање права окривљеног и правилну примену закона.

Иако сам на седници Уставног суда гласао за усвајање Одлуке, сматрам да је због значаја питања која су овом приликом размотрена потребно да изнесем додатна запажања.

## I

Желим пре свега да се осврнем на став Уставног суда да приликом утврђивања да ли је одређена судска одлука донета у складу с начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода,<sup>1</sup> судску одлуку треба ценити са становишта начела и стандарда који су важيلي 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 ни примењивати. Ово правно становиште прихватају и редовни судови, па у складу с тим испитују да ли су у предметном поступку поштована процесна начела и права (право на одбрану, начело расправности и непосредности, право на образложену пресуду, право на правни лек и др.), а и испитују и сразмерност кривичне санкције. Према схватању Уставног суда такав приступ је заснован на уставноправно прихватљивом и неарбитрарном тумачењу меродавног права (тачка 5. образложења Одлуке).

С обзиром на то да је у поступку за рехабилитацију испитивана кривична пресуда Округног суда за Град Београд Кзп. 68/46 од 16. фебруара 1946. године којом је покојни Драган Новаковић оглашен кривим да је учинио кривично дело привредне сарадње са окупатором, прописано чланом 10. Закона о кривичним делима против народа и државе („Службени лист ДФЈ“, број 66/45), и осуђен на казну лишења слободе с принудним радом у трајању од три године, конфискацију целокупне имовине, осим оне која се по члану 6. Закона о конфискацији имовине и о извршењу конфискације („Службени лист ДФЈ“, број 40/45) има изузети по закону и на две године губитка грађанских и политичких права, сем родитељског, по издржаној казни, оправдано је поставити питање шта се има сматрати начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода који су важили у то време.

С обзиром на то да редовни судови у поступцима за рехабилитацију од процесних начела и права испитују посебно начела расправности и непосредности, право на одбрану и право на образложену пресуду и право на правни лек, слободан сам да закључим да такав приступ у одговарајућој мери

1 Реч је о одредби члана 1. став 2. Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), која као услов *sine qua non* за рехабилитацију одређеног лица предвиђа да је судска одлука донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода.

обухвата стандарде права на правично суђење на начин како се они данас тумаче. У прилог томе упућујем и на пресуду Великог већа Европског суда за људска права (*Копопов иројив Лејтоније*, 36376/04, 17. мај 2010, §§ 204, 221) која се односила на осуду изречену на основу закона из 1993. године за ратни злочин учињен за време Другог светског рата, тачније 1944. године. Став Великог већа је био да цивили који су осумњичени за кршење *jus in bello* (тачније, за достављање немачкој војној команди података о положају партизанских јединица), нису могли да буду ухапшени, осуђени и стрељани без спроведеног поступка јер је то противно међународном обичајном праву. Поступак који је спроведен у одсуству оптужених, без њиховог знања или учешћа у суђењу након којег је уследило извршење смртне казне, не може се оквалификовати као правично суђење.

Нема сумње да у време доношења пресуде Окружног суда за Град Београд Кзп. 68/46 од 16. фебруара 1946. године наведеним процесним начелима и правима није придавано садржински исто значење које она имају данас, што се може објаснити послератним околностима у којима је она изречена и чињеницом да кривични поступак није био законски уређен. Изузимајући поједине одредбе садржане у различитим законима које су у организационом и функционалном смислу уређивале нека од питања кривично процесне регулативе, постојала је Одлука Председништва Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије о укидању и неважности свих правних прописа донетих од стране окупатора и његових помагача за време окупације, о важности одлука које су у то време донете, о укидању правних прописа који су били на снази у часу непријатељске окупације („Службени лист ДФЈ“, број 4/45). Сагласно члану 2. наведене одлуке било је предвиђено да се укидају сви правни прописи који су били на снази у часу непријатељске окупације уколико су у супротности са тековинама народноослободилачке борбе, са декларацијама и одлукама Антифашистичких већа народног ослобођења Југославије и земаљских антифашистичких већа појединих федералних јединица и њихових председништава, као и правним прописима донетим од Националног комитета ослобођења Југославије и њихових повереништава, влада и појединих повереништава федералних јединица. Ово је био својеврсни „револуционарни“ правни оквир за спровођење кривичних поступака, а то значи и оног у којем је донета пресуда Окружног суда за Град Београд Кзп. 68/46 од 16. фебруара 1946. године. Процесна правила којих се суд том приликом придржавао била су садржана у Законнику о кривичном судском поступку за Краљевину Југославију од 16. фебруара 1929. године („Службене новине Краљевине Југославије“, бр. 33-XVI/29, 245-LXXV/31, 74-XXIII/33 и 71-XVII/35).

Овом приликом ћу се задржати само на § 336 тачка 6. наведеног законика који је као једну од формалних повреда закона због које се могла изјавити ревизија предвиђао одређене недостатке које садржи образложење пресуде, а од којих истичем непостојање разлога или ненавођење разлога о одлучним чињеницама или за онај део пресуде који се побија. Реч је о недостатку који се данас везује за право на правично суђење, при чему испитивање поштовања стандарда правичног суђења садржаних у члану 6. Европске конвенције

о људским правима (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са додатим протоколима, са изменама и допунама, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15) мора да буде извршено у складу с приступом који је изградио Европски суд за људска права.

Околност да је образложење судске одлуке елемент права на правично суђење иако није изричито предвиђено у члану 6. Европске конвенције о људским правима, последица је става Европског суда за људска права да се приликом испитивања јемстава из члана 6. не сме стати на формалној равни, већ се одређена одлука може оценити као противна праву на правично суђење, упркос томе што су све формалне гаранције испуњене. Такав приступ је довео до закључка да постоји обавеза образложења судске одлуке (Европски суд за људска права, *Ruiz Torija йрошив Шйаније*, 18390/91, 9. децембар 1994, § 29). Доследна примена овог гледишта подразумева да и образложење судске одлуке не сме бити испитивано само формално, већ се мора радити о суштинској анализи. С обзиром на редакцију одредбе § 336 тачка 6. Законика о кривичном судском поступку, сматрам да аргументи који су изнети у Одлуци Уставног суда могу успешно да издрже седмодеценијски „пробни камен“ и да је суд који је одлучивао о захтеву за рехабилитацију имао обавезу да и сâм на њих укаже и да на основу тога изведе одговарајуће закључке.

## II

С обзиром на то да одредба члана 1. став 2. Закона о рехабилитацији прописује да је судска одлука донета противно начелима правне државе и општеприхваћеним стандардима људских права и слобода, неопходно је имати у виду и примену одредаба материјалног кривичног права. С тим у вези, Уставни суд је указао да редовни судови испитују и сразмерност кривичне санкције, што представља приступ заснован на уставноправно прихватљивом и неарбитрарном тумачењу меродавног права (тачка 5. образложења Одлуке).

Чини ми се да у конкретном случају није реч само о изреченој кривичној санкцији и њеној сразмерности, већ о нечему много важнијем, тачније, о начелу законитости у кривичном праву које се уобичајено изражава латинском максимом: *Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, praevia, certa et stricta*. Реч је о темељном начелу правне државе у кривичној материји које представља једну од основних тековина европске правне цивилизације. У прилог томе наводим став Уставног суда који, након што је подсетио да се у поступку рехабилитације не врши оцена законитости и правилности оспорене одлуке (што подразумева и правилну примену материјалног права), истиче да је другостепени суд пропустио да наведе разлоге на којима темељи своју оцену да је лице чија рехабилитација се тражи било осуђено за дело које је у време извршења радње било предвиђено раније важећим прописима као кривично дело, већ је само паушално оценио да је и према раније важећим прописима сарадња са окупатором имала карактер кривичног дела. Поред

тога, другостепени суд је своје ставове везао за законитост лишења слободе, док се у односу на други део санкције којом се одузима целокупна имовина није посебно изјашњавао (тачка 5. образложења Одлуке).

Ако се има у виду да је покојни Драган Новаковић осуђен за кривично дело предвиђено у члану 10. Закона о кривичним делима против народа и државе од 1. септембра 1945. године, кључно питање на које је изостао одговор јесте према којим „раније важећим прописима сарадња са окупатором је имала карактер кривичног дела“. Ово питање добија на значају и због тога што је одредбом члана 18. став 1. наведеног закона било прописано да „дела која су извршена пре ступања на снагу овог Закона, а која још нису пресуђена, казниће се по овом Закону, ако су његове одредбе блаже од ранијих законских прописа“. Другим речима, суд је приликом доношења кривичне пресуде био обавезан да поштује начело законитости у кривичном праву, а то значи да у светлу одредбе члана 2. Одлуке Председништва Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије о укидању и неважности свих правних прописа донетих од стране окупатора и његових помагача за време окупације, о важности одлука које су у то време донете, о укидању правних прописа који су били на снази у часу непријатељске окупације размотри да ли је Кривични законик Краљевине Југославије од 9. фебруара 1929. године („Службене новине Краљевине Југославије“, бр. 33-XVI и 245/1930) садржао такво кривично дело. О томе је морао да води рачуна суд који је одлучивао у поступку за рехабилитацију.

Још један, усудио бих се да кажем озбиљнији недостатак образложења одлуке о којој је одлучивао Уставни суд односи се на конфискацију имовине као казну. С тим у вези, желим да истакнем да је члан 4. став 1. Закона о кривичним делима против народа и државе изрицање казне конфискације имовине везивао за кривична дела прописана у члану 3, али да је у члану 13. став 2. предвиђао да се и за кривична дела за која то није нарочито предвиђено могу уз главну казну изрећи и друге казне по Закону о врстама казни. Радило се о одредби члана 1. тачка 9) Закона о врстама казни од 10. јула 1945. године („Службени лист ДФЈ“, број 48/45) која је предвиђала да грађански и војни судови могу учиниоцима кривичних дела изрицати, између осталог, и конфискацију имовине која је могла да буде изречена не само као главна, већ и као споредна казна.

Ако се анализирају законски прописи у којима је била предвиђена конфискација имовине, нема никакве сумње да је она сматрана казном.<sup>2</sup> На овом месту желим да поменем да и један општи акт који је донет пре Закона о конфискацији имовине и о извршењу конфискације од 12. јуна 1945. године, а реч је о Уредби о војним судовима Народноослободилачке војске коју је донео Врховни штаб НОВ и ПОЈ 24. маја 1944. године. У њој је као споредна казна била предвиђена и конфискација имовине.

2 И Европски суд за људска права сматра да под претпоставком испуњења одређених услова конфискација има казнени карактер (*Welch против Уједињеног Краљевства*, 17440/90, од 9. фебруара 1995, §§ 33, 35).

Сматрам да је овај кратки историјски времеплов неопходан како би се показало да су сви наведени прописи у којима се предвиђа казна конфискације имовине донети након извршења кривичног дела за које је окривљени осуђен. Једино је Кривични законик Краљевине Југославије од 9. фебруара 1929. године, чија примена је била могућа у складу с чланом 2. Одлуке Председништва Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије о укидању и неважности свих правних прописа донетих од стране окупатора и његових помагача за време окупације, о важности одлука које су у то време донете, о укидању правних прописа који су били на снази у часу непријатељске окупације, донет пре извршења кривичног дела из члана 10. Закона о кривичним делима против народа и државе. Проблем је међутим у томе што је једина имовинска казна коју је предвиђао Кривични законик Краљевине Југославије била новчана казна.

На основу досадашњег излагања могу да закључим да другостепени суд није пружио никакав аргумент у вези с могућношћу изрицања казне конфискације имовине и питањем њене ретроактивне примене, него је једноставно прешао преко њега. Ако већ није могао да пронађе упориште за казну конфискације имовине у неком од прописа које сам поменуо, другостепени суд је био обавезан да на трагу праксе Европског суда за људска права која је изграђена у вези с чланом 7. став 2. Европске конвенције о људским правима покуша да пронађе задовољавајуће аргументе. С обзиром на то да он то није учинио усуђујем се да изнесем гледиште, имајући у виду значај начела законитости у кривичном праву, да је реч о недостатку образложења које даје основа за сумњу о произвољној примени материјалног права.

судија др Горан П. Илић

### *Уставне жалбе из области кривичног права*

**Нису повређена права на неповредивост физичког и психичког интегритета и забрану мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања и на поступање с лицем лишеним слободе, зајемчена одредбама чл. 25. и 28. Устава Републике Србије**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба М. С. изјављена против радњи Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Полицијска управа Крагујевац од 9. фебруара 2009. године.

## Образложење

1. М. С. из Крагујевца је, 5. децембра 2014. године, преко пуномоћника, Б. Ц. Љ. П, Уставном суду поднео уставну жалбу против радњи државних органа, а пре свега Министарства унутрашњих полова Републике Србије, због повреде права из члана 25. и 28. Устава Републике Србије, као и због повреде права из члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи:

– да Република Србија није испунила своју обавезу да се уздржи од примене мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања и да није испунила своју обавезу спровођења делотворне истраге у случају аргументованих навода о злостављању;

– да је мучење и нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање апсолутно забрањено, што значи да не постоје околности у којима може бити дозвољено и да забрана мучења и других облика злостављања важи увек и у односу на све људе, што значи да не може бити оправдано ни злостављање особа које се терете за извршење кривичног дела, без обзира на њихово понашање или природу дела за које се терете;

– да у његовом случају државни органи, тј. полицијски службеници Министарства унутрашњих послова нису поштовали забрану злостављања и да су га када је лишен слободе 9. фебруара 2009. године, у периоду од 17.00 до 21.00 часова у више наврата злостављали;

– да надлежни државни органи нису озбиљно испитивали његове наводе о злостављању, тј. да у вези с његовим наводима о злостављању није спроведена делотворна истрага и делотворан судски поступак који би довео до откривања и кажњавања починиоца злостављања;

– да је 9. фебруара 2009. године лишен слободе око 17.30 часова испред своје породичне куће у Лапову од стране полицијских службеника ПУ Крагујевац Ж. Б. Н. Ј., М. Б. и Р. Ј., због постојања основане сумње да је извршио кривично дело тешко убиство;

– да су његовом лишењу слободе присуствовали његови отац и мајка и још два полицијска службеника;

– да му је 10. фебруара 2009. године, око 02.30 часова, одређен притвор и да је одмах по пријему, око 03.00 часа ујутру, заводски лекар др М. В. сачинио извештај у коме је описао следеће повреде – дугуљаста огуљотина на десној надлактици величине око 4 цм, на предњој страни грудног коша у пределу грудне кости масница 2х3 цм, на левој нози изнад скочног зглоба огуљотина дужине 3 до 4 цм;

– да се 12. фебруара 2009. године пожалио заводском лекару на болове у пределу грудног коша, наводећи да је повреде добио приликом привођења 9. фебруара 2009. године, али да сматра да заводски лекар није на одговарајући начин сачинио лекарски извештај с обзиром на то да у њему нема изјаве подносиоца уставне жалбе о чињеницама како је задобио описане повреде, нити се у извештају налази процена лекара да ли су наведене повреде могле настати онако како је подносилац то описао;



– да и после готово шест месеци од када је наведени лекарски извештај сачињен, у који је 17. фебруара 2009. године увид извршио поступајући судија Окружног суда у Крагујевцу Д. М., ниједан надлежни орган Републике Србије није иницирао одговарајући поступак у коме би се озбиљно испитали наводи о злостављању подносиоца уставне жалбе;

– да поступајући судија Окружног суда у Крагујевцу и лекар Окружног затвора у Крагујевцу нису реаговали на одговарајући начин и наводе о злостављању које су добили од подносиоца уставне жалбе нису проследили даље на поступање надлежним органима;

– да је 28. августа 2009. године, преко пуномоћника, Општинском јавном тужилаштву у Крагујевцу поднео кривичну пријаву против пет полицијских службеника ПУ Крагујевац због кривичних дела злостављање и мучење и изнуђивање исказа;

– да је Општинско јавно тужилаштво у Крагујевцу 7. октобра 2009. године обавестило његовог пуномоћника да неће предузети кривично гоњење против наведених лица због недостатка доказа који би указивали да су наведена кривична дела почињена;

– да је 21. октобра 2009. године, преко пуномоћника, Општинском суду у Крагујевцу поднео захтев за спровођење истраге против поменутих припадника ПУ Крагујевац, у коме је, поред осталог, навео и да је његово признање искоришћено као доказ против њега у кривичном поступку који се против њега водио због сумње да је починио кривично дело тешко убиство и у коме је правноснажно осуђен на казну затвора од 30 година;

– да је истражни судија Општинског суда у Крагујевцу, након саслушања осумњичених, донео решење о спровођењу истраге 17. новембра 2009. године;

– да је 22. септембра 2010. године, у својству оштећеног као тужиоца, преко пуномоћника, подигао оптужницу против пет полицијских службеника ПУ Крагујевац стављајући им на терет кривично дело изнуђивање исказа;

– да је Основни суд у Крагујевцу 9. марта 2011. године донео решење да нема места оптужби против окривљених и да се обуставља кривични поступак (Кв. 112/11), које је по жалби пуномоћника подносиоца уставне жалбе укинута 12. јула 2011. године решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кж. 2. 619/11;

– да је главни претрес потом одржан 11 пута у периоду од 7. септембра 2012. године до 29. маја 2014. године;

– да „као посебно интересантан“ издваја записник о главном претресу од 25. фебруара 2014. године у коме је пуномоћник подносиоца уставне жалбе уочио недоследности у изјавама сведока Д. М. која је приликом саслушања у својству сведока у току истражног поступка навела да је оштећени након донете одлуке о одређивању притвора затражио да га прегледа лекар, док је на главном претресу истакла да је оштећени преко свог пуномоћника тек после десет до 15 дана тражио лекарски преглед;

– да је из записника о главном претресу од 25. марта 2014. године важно поменути сведочење вештака др Н. М., специјалисте судске медицине, који

је изјавио да је повреда предње стране грудног коша крвни подлив каква је повреда могла настати деловањем врха бејзбол палице или деловањем стопала обувеним у обућу, да огуљотина изнад левог скочног зглоба, која није детаљно описана већ је само наведено да је величине 3-4 цм, није настала деловањем бејзбол палице али је могла да настане деловањем стопала обуведеног у обућу и да је повреда десне надлактице могла настати ноктима или неким другим предметом који има храпави део;

– да је Основни суд у Крагујевцу 1. јула 2014. године донео пресуду К. 8843/10 којом је окривљене ослободио од оптужбе да су извршили кривично дело које им је стављено на терет;

– да је Основни суд у Крагујевцу поклатио поверење исказима окривљених и наводе подносиоца уставне жалбе оценио као нереалне са образложењем да би радње, које је он стављао на терет окривљенима, проузроковале знатно веће повреде од оних које су описане у извештају лекара Округног затвора у Крагујевцу, доктора М. В., и касније у мишљењу вештака др Н. М. специјалисте судске медицине;

– да је у образложењу првостепене пресуде наведено: да су у прилог тврдњама окривљених у наведеном предмету ишле и изјаве сведока Д. М. и Н. Ј. који у понашању полицијских службеника и подносиоца уставне жалбе нису уочили неправилности и повреде које би могле указивати на злостављање и настати услед поступања које је описао у више наврата подносилац уставне жалбе; да су сведочења мајке и оца подносиоца уставне жалбе оцењена као субјективна и пристрасна; да је налаз вештака др Н. М., специјалисте судске медицине, у делу који се односи на оцену да су описане повреде могле настати на начин који је у више наврата подносилац уставне жалбе описао, оцењени су као реални али недовољни да би се утврдила кривица окривљених; да је по оцени основног суда било разумно очекивати да би, уколико је подносилац уставне жалбе говорио истину, описане повреде биле знатно теже од оних које су установљене и оцењене као лаке;

– да је против првостепене пресуде, преко пуномоћника, изјавио жалбу која је одбијена као неоснована пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 1492/14 од 28. октобра 2014. године.

Подносилац уставне жалба сматра да је након правноснажног окончања поступка К. 8843/10, са чијим се крајњим исходом не слаже, неспорно да је у периоду од када је лишен слободе испред своје породичне куће у Лапову, па до момента док није смештен у притворску јединицу Округног затвора у Крагујевцу претрпео повреде описане у више наврата, а да, како Министарство унутрашњих послова, тако ни Основни и Апелациони суд у Крагујевцу, нису успели да објасне како су наведене повреде настале. Додаје да је несумњиво да је описане повреде задобио док се налазио у власти припадника Министарства унутрашњих послова – ПУ Крагујевац и да у прилог овој тврдњи иде чињеница да нигде, ни у једном документу од стране иједног органа јавне власти који је поступао са подносиоцем уставне жалбе није, до момента одређивања притвора, забележена било

каква повреда или други здравствени проблем и да не постоји ништа што би указивало на то да је описане повреде задобио пре него што је лишен слободе и одведен у ПУ Крагујевац.

Подносилац сматра да је разумно закључити да је горе наведене повреде задобио током времена за које се налазио у власти тј. под контролом припадника ПУ Крагујевац, и да су за њих одговорни државни органи – службеници Министарства унутрашњих послова – ПУ Крагујевац и да се може закључити да је у овом случају дошло до повреде материјалног аспекта забране злостављања, као и да су Основни и Апелациони суд у Крагујевцу имали довољно доказа да казне припаднике ПУ Крагујевац за злостављање које су починили над њим у периоду од 17.00 до 21.00 часова, 9. фебруара 2009. године, те да су, чак и да је њихов закључак исправан, пропуштајући да дају задовољавајуће и уверљиво објашњење како су описане повреде настале и ко их је нанео, прекршили процесни аспект забране злостављања.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји и утврди:

– да су државни органи, а пре свега Министарство унутрашњих послова Републике Србије, својим чињењем, односно злостављањем подносиоца уставне жалбе, прекршили чл. 25. и 28. Устава и члан 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода;

– да је злостављање подносиоца уставне жалбе од 9. фебруара 2009. године од стране припадника ПУ Крагујевац вршено са циљем да се, кроз наношење тешког бола и патње, од подносиоца уставне жалбе изнуди исказ који је касније искоришћен у судском поступку који је правноснажно окончан и у коме је подносилац уставне жалбе осуђен за кривично дело тешко убиство на 30 година затвора;

– да су државни органи, а пре свега Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Министарство правде Републике Србије и правосудни органи, својим нечињењем, односно пропуштањем да спроведу делотворну, независну и темељну истрагу о наводима подносиоца уставне жалбе да је био злостављан, прекршили чл. 25. и 28. Устава и члан 3. Европске конвенције за заштиту људских права;

– право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, те да нареди наведеним државним органима да спроведу делотворну, независну и темељну истрагу о наводима о злостављању подносиоца у року од шест месеци од доношења одлуке по 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 захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорене пресуде и другу документацију приложују као доказ уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Подносилац уставне жалбе је 9. фебруара 2009. године, у дворишту своје породичне куће, лишен слободе од стране полицијских службеника Полицијске управе у Крагујевцу, због постојања основа сумње да је извршио кривично дело тешко убиство.

Према наводима подносиоца уставне жалбе, полицијски службеници су га, када је наведеног дана око 17.30 часова лишен слободе, па до око 21.00 час, када је започело његово саслушање у полицијској станици, у више наврата злостављали, и то већ приликом лишења слободе, а затим и у полицијским колима тако што су га тукли рукама по глави и другим деловима тела уз претње и притиске да призна кривично дело, па затим у полицијској станици док је био везан за сто тукли песницама и ногама по целом телу, гушили капом коју је имао на глави и ударили му главу о зид, а затим наставили да га туку и рукама и ногама и оборили на под где су га шутирали у главу, тестисе, стомак, груди, тукли бејзбол палицом по телу и табанима, покушали да му поломе мали прст на десној руци, те му током боравка у просторијама Окружног суда у Крагујевцу претили да не сме никоме да каже да су га злостављали. Подносилац такође наводи да му није дозвољено да контактира свог браниоца, већ му је постављен бранилац по службеној дужности коме је испричао све шта се догодило и показао му повреде, али му је адвокат рекао да „то ништа није необично и то свако мора да прође“ и саветовао га да у полицији призна извршење кривичног дела како би престали са тортуром, а да касније код истражног судије промени исказ, те је он тако и урадио. Подносилац истиче да бранилац по службеној дужности није на адекватан начин учествовао у саслушању и сачињавању записника, као и да је и истражном судији и заменику јавног тужиоца рекао да су га полицијски службеници злостављали али да они нису предузели ништа по том питању.

Подносилац уставне жалбе је 10. фебруара 2009. године изведен пред дежурног истражног судију Окружног суда у Крагујевцу и затражио је да буде прегледан од стране лекара, што је истражни судија дозволио.

Лекар Окружног затвора у Крагујевцу је 10. фебруара 2009. године прегледао подносиоца уставне жалбе којом приликом је констатована једна дугуљаста промена у виду огуљотине на десној надлактици величине око 4 цм; на предњој страни грудног коша у пределу грудне кости једна промена у виду маснице око 2х3 цм; на левој ноzi једна огуљотина повише скочног зглоба димензија 3 до 4 цм дугуљаста, док је „остали физикални налаз по системима уредан“.

Подносилац уставне жалбе се 12. фебруара 2009. године заводском лекару пожалио на болове у грудном кошу, те је добио упут за снимање грудног коша, које је реализовано 13. фебруара 2009. године и добијен је нормалан налаз.

Подносилац уставне жалбе је, преко пуномоћника, Општинском јавном тужилаштву у Крагујевцу поднео кривичну пријаву против пет полицијских службеника Полицијске управе у Крагујевцу због извршења кривичног дела изнуђивање исказа из члана 136. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика и кривичног дела злостављање и мучење из члана 137. став 3. у вези са ставом 2. истог законика.

Општинско јавно тужилаштво у Крагујевцу је 7. октобра 2009. године, актом Ктр. 908/09, обавестило пуномоћника подносиоца уставне жалбе да није покренуло поступак поводом његове кривичне пријаве услед недостатка доказа који би указивали да у радњама пријављених лица или било ког другог лица има елемената кривичних дела која су им стављена на терет, нити другог кривичног дела за које се гоњење предузима по службеној дужности.

Подносилац уставне жалбе је 28. августа 2009. године, преко пуномоћника, у својству оштећеног као тужиоца, Општинском суду у Крагујевцу поднео захтев за спровођење истраге против пет полицијских службеника због кривичног дела изнуђивање исказа.

Након саслушања осумњичених, истражни судија Општинског суда у Крагујевцу је донео решење Ки. 1249/09 да се против осумњичених спроведе истрага због постојања основане сумње да су извршили кривично дело изнуђивање исказа.

Истражни судија Основног суда у Крагујевцу је дописом Ки. 53/10 од 11. октобра 2010. године позвао пуномоћника подносиоца уставне жалбе да у року од 15 дана против окривљених поднесе оптужницу.

Пуномоћник подносиоца уставне жалбе је 22. октобра 2010. године поднео оптужницу Основном суду у Крагујевцу против пет полицијских службеника због кривичног дела изнуђивање исказа, која је прецизирана 1. јула 2014. године.

Одлучујући о приговорима окривљених на оптужницу, Основни суд у Крагујевцу је 9. марта 2011. године донео решење Кв. 112/11 да нема места оптужби против окривљених и да се обуставља кривични поступак. Наведено решење је по жалби пуномоћника подносиоца уставне жалбе укинута решењем Апелационог суда у Крагујевцу Кж2. 619/11 од 12. јула 2011. године.

У поновном поступку одлучивања о приговорима окривљених на оптужницу, Основни суд у Крагујевцу је 27. јула 2011. године донео решење Кв. 766/11 којим их је одбио као неосноване, чиме је оптужница ступила на правну снагу и заказан је главни претрес.

У доказном поступку су саслушани окривљени, подносилац уставне жалбе и шест сведока, прочитан је налаз и мишљење вештака специјалисте судске медицине од 11. септембра 2010. године (који је и испитан) и извршен је увид у извештај лекара Окружног затвора у Крагујевцу од 17. фебруара 2009. године.

Основни суд у Крагујевцу је, након одржаног главног претреса и спроведеног доказног поступка, 1. јула 2014. године донео пресуду К. 8843/10 којом је свих пет полицијских службеника ослободио од оптужбе, јер није доказано да су извршили кривично дело изнуђивање исказа.

Пуномоћник оштећеног као тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, изјавио је жалбу против првостепене пресуде.

Пресудом Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 1492/14 од 28. октобра 2014. године одбијена је као неоснована жалба пуномоћника оштећеног као тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, и потврђена је првостепена пресуда Основног суда у Крагујевцу К. 8843/10 од 1. јула 2014. године.

У образложењу другостепене пресуде је, поред осталог, наведено: да не постоји противречност разлога са изреком побијане пресуде; да су у образложењу пресуде о свим одлучним чињеницама важним за доношење одлуке дати јасни и непротивречни разлози, односно да се из наведених разлога пресуде види који докази потврђују чињенице које су предмет доказивања и како је првостепени суд ценио изведене доказе, а што је све у складу са садржином доказа на којима се заснивају утврђења првостепеног суда; да се у жалби пуномоћника оштећеног као тужиоца даје сопствена оцена изведених доказа, супротна оцени од стране првостепеног суда, а без навођења чињеница и околности које првостепени суд није ценио; да Апелациони суд налази да је првостепени суд правилно оценио: одбране окривљених, који су били доследни у целокупном току кривичног поступка, а чије одбране су у битном делу идентичне, а на основу којих се несумњиво утврђује да нису имали разлога да примене било какву силу или претњу према оштећеном као тужиоцу, јер је исти био веома кооперативан и спорном приликом (током саслушања у Полицијској управи) је имао браниоца по службеној дужности са којим је обавио поверљив разговор, као и остале изведене доказе, а посебно налаз и мишљење вештака специјалисте судске медицине од 11. септембра 2010. године, из ког произлази да је 10. фебруара 2009. године код М. С. утврђен крвни подлив предње стране грудног коша, огуљотина десне надлактице и огуљотина изнад левог скочног зглоба, насталих дејством тупине замахнутог механичког оруђа које су повреде појединачно и скупно процењене у моменту наношења представљале лаку телесну повреду и да је повреда грудног коша могла да настане и деловањем врха бејзбол палице или деловањем стопала обувеним у обућу, али не и да је са сигурношћу тако настала, исказ сведока Д. Р. из ког се утврђује да није уочила никакве последице примене физичке силе према М. С, нити јој је он указао на било какве повреде по телу, исказ сведока Д. М. (истражног судије Окружног суда у Крагујевцу) из ког произлази да ни оштећени, ни његов бранилац адвокат Д. Р. из Крагујевца, ни заступник јавне тужбе Н. Ј. нису имали примедби на рад и понашање полицијских службеника у односу на М. С. и да ни она није уочила било шта што би протумачила као нехуман и нељудски однос према М. С. и исказ сведока Н. Ј. из ког се несумњиво утврђује да нити је уочио било какву тортуру, тј. последице тортуре код М. С., нити му је исти показивао било какве повреде на ногама и телу, нити му је поменуо да је над њим вршена било каква физичка тортура; да је стога правилан закључак првостепеног суда, да иако су код окривљеног постојале три повреде које су у моменту наношења представљале лаку телесну повреду, при чињеницама да је и сам оштећени као тужилац током поступка мењао свој исказ у делу где

су га први пут тукли полицијски службеници и ко и када га је тачно тукао, а ко не и да вештак не искључује могућност да су напред наведене повреде могле настати и на неки други начин, нису доказане тврдње оштећеног као тужиоца из оптужног акта да су окривљени у вршењу службе изнудили његов исказ употребом силе и претње која је била праћена тешким насиљем према оштећеном као тужиоцу М. С. и услед чега су наступиле нарочито тешке последице за окривљеног у кривичном поступку, јер није са пуном сигурношћу, како се то захтева у кривичноправном смислу доказано да ли је оштећени повреде задобио критичном приликом од стране окривљених или на другом месту и на други начин; да оно што је учврстило убеђење суда да изведени докази не указују на чињенично стање из диспозитива оптужнице, поред налаза и мишљења вештака судске медицине др Н. М., су свакако и искази саслушаних сведока Д. Р., Д. М. и Н. Ј., који су потврдили наводе из одбране окривљених, да нису видели никакве повреде над оштећеним као тужиоцем, нанете од стране полицијских службеника приликом саслушања.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да је физички и психички интегритет неповредив и да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка (члан 25); да се према лицу лишеном слободе мора поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности, да је забрањено свако насиље према лицу лишеном слободе и да је забрањено изнуђивање исказа (члан 28).

Одредбом члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15) (у даљем тексту: Европска конвенција) утврђено је да нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању.

Одредбама члана 1. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 9/91) (у даљем тексту: Конвенција УН) је прописано: да у смислу ове конвенције, израз „тортура/мучење“ означава сваки акт којим се једном лицу намерно наносе бол или тешке физичке или менталне патње у циљу добијања од њега или неког трећег лица обавештења или признања или његовог кажњавања за дело које је то или неко треће лице извршило или за чије извршење је осумњичено, застрашивања тог лица или вршења притиска на њега или застрашивања или вршења притиска на неко треће лице или из било којег другог разлога заснованог на било ком облику дискриминације ако тај бол или те патње наноси службено лице или било које друго лице које делује у службеном својству или на његов подстицај или са његовим изричитим или прећутним пристанком, те да се тај израз не односи на бол или патње које су резултат искључиво законитих санкција, неодвојивих од тих санкција или које те санкције проузрокују (став 1); да је овај члан без штете по било који међународни инструмент или било који

национални закон који садржи или може садржавати одредбе ширег значаја (став 2). Одредбом члана 2. став 1. Конвенције УН је прописано да свака држава чланица предузима законске, административне, судске или друге ефикасне мере како би спречила извршење аката тортуре на територији под њеном јурисдикцијом. Одредбама члана 4. Конвенције УН је прописано: да свака држава чланица настоји да се према њеном кривичном праву сва акта тортуре сматрају кривичним делима, те да је исти случај и са покушајем вршења тортуре или неког другог акта који изврши неко лице, а који представља саучесништво или учествовање у акту тортуре (став 1); да свака држава чланица одређује за ова кривична дела одговарајуће казне којима је узета у обзир њихова тежина (став 2). Одредбом члана 12. Конвенције УН је прописано да се свака држава чланица стара да надлежни органи неодложно изврше непристрасну истрагу сваки пут кад постоје оправдани разлози да се посумња да је акт тортуре извршен на некој територији под њеном јурисдикцијом. Одредбом члана 13. Конвенције УН је прописано да свака држава чланица обезбеђује сваком лицу које тврди да је било подвргнуто тортури на некој територији под њеном јурисдикцијом право да се жали надлежним органима споменуте државе који ће неодложно и непристрасно испитати случај, те да ће се предузети мере ради обезбеђења заштите лица које се жалило и лица као сведока од сваког лошег поступања или било каквог застрашивања због поднесене жалбе или било какве дате изјаве.

Законом 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 (члан 84); 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. (члан 86. став 1).

Одредбом члана 12. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05 и 49/07) (у даљем тексту: ЗКП), који је важио у време лишења слободе подносиоца уставне жалбе, као и у време подношења захтева за спровођење истраге и подизања оптужнице, било је прописано да је забрањено и кажњиво свако насиље, као и свако изнуђивање признања или какве друге изјаве од окривљеног или другог лица које учествује у поступку. Одредбама члана 19. ЗКП је било прописано: да се кривични поступак покреће по захтеву овлашћеног тужиоца (став 1); да је за кривична дела за која се гони по службеној дужности овлашћени тужилац јавни тужилац, а за кривична дела за која се гони по приватној тужби овлашћени тужилац је приватни тужилац (став 2); да, ако јавни тужилац нађе да нема основа за покретање или продужење кривичног поступка, на његово место може ступити оштећени као тужилац, под условима одређеним овим закоником (став 3). Одредбом члана 20. ЗКП је било прописано да је, ако



овим закоником није другачије одређено, јавни тужилац дужан да предузме кривично гоњење кад постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности. Одредбама члана 61. ЗКП је, поред осталог, било прописано: да је јавни тужилац, кад нађе да нема основа да предузме гоњење за кривично дело за које се гони по службеној дужности или кад нађе да нема основа да предузме гоњење против неког од пријављених саучесника, дужан да у року од осам дана о томе обавести оштећеног и да га упути да може сам предузети гоњење (став 1); да оштећени има право да предузме, односно настави гоњење у року од осам дана од када је примио обавештење из става 1. овог члана (став 2). Одредбом члана 222. став 1. ЗКП је било прописано да су сви државни органи, органи територијалне аутономије или органи локалне самоуправе, јавна предузећа и установе дужни да пријаве кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештени или за њих сазнају на други начин. Одредбом члана 228. став 7. ЗКП је било прописано да кад је лице лишено слободе доведено истражном судији, може, оно, његов бранилац, члан његове породице или лице са којим живи у ванбрачној или каквој другој трајној заједници, захтевати да истражни судија одреди лекарски преглед, да такав захтев може поднети и јавни тужилац, да ће, ако је постављен захтев, истражни судија донети одлуку о одређивању лекара који ће обавити преглед и да ће ту одлуку и записник о саслушању лекара истражни судија приложити истражним списима.

Одредбама члана 136. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14) је прописано кривично дело изнуђивање исказа, и то: да ће се службено лице које у вршењу службе употреби силу или претњу или друго недопуштено средство или недопуштен начин у намери да изнуди исказ или неку другу изјаву од окривљеног, сведока, вештака или другог лица, казнити затвором од три месеца до пет година (став 1); да ће се учинилац казнити затвором од две до десет година ако је изнуђивање исказа или изјаве праћено тешким насиљем или ако су услед изнуђеног исказа наступиле нарочито тешке последице за окривљеног у кривичном поступку (став 2).

5. Уставни суд, пре свега, констатује да подносилац уставне жалбе тврди да га је полиција (пет полицијских службеника Министарства унутрашњих послова – Полицијске управе Крагујевац) злостављала 9. фебруара 2009. године и да није спроведена делотворна истрага о његовом злостављању, из чега закључује да су му повређена права из чл. 25. и 28. Устава и члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Уставни суд даље констатује да одредбе члана 25. Устава гарантују неповредивост физичког и психичког интегритета и јемче да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, као и да је иста гаранција садржана у члану 3. Европске конвенције, док је одредбама члана 28. Устава зајемчено да се према лицу лишеном слободе мора поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности, да је забрањено свако насиље према лицу лишеном слободе и да је забрањено изнуђивање исказа.

Наведена јемства се у односу на представнике државних органа огледају првенствено у обавези да се уздрже од радњи којима се повређује психички и физички интегритет лица које се налази у притвору или на издржавању казне затвора, односно да се уздрже од излагања тог лица мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, а чиме се осигурава поштовање материјалног аспекта овог права.

С друге стране, постоји позитивна обавеза надлежних државних органа да поштују и заштите процесни аспект наведених права, а који подразумева обавезу надлежних државних органа да, у случају постојања јасних индиција да је лице које се налази у притвору или на издржавању казне затвора било изложено неком од облика злостављања, спроведе делотворну, темељну, брзу и независну истрагу која би требало да осигура идентификовање и кажњавање одговорних лица (видети: пресуде Европског суда за људска права у предметима *Сјанимировић иројив Србије*, представка број 26088/06, од 18. октобра 2011. године, ст. 39. и 40, *Labita иројив Италије (BB)*, представка број 26772/95, од 6. априла 2000. године, став 131, *В.Д. иројив Хрватске*, представка број 15526/10, од 8. фебруара 2012. године, ст. 63. и 64. и *Мађер иројив Хрватске*, представка број 56185/07, од 21. септембра 2011. године, ст. 111. и 112).

За разлику од наведеног члана 25. Устава и члана 3. Европске конвенције, који не говоре изричито о гаранцијама материјалног и процесног аспекта забране злостављања, Уставни суд указује да Конвенција УН изричито садржи ове гаранције. Тако је чланом 2. Конвенције УН предвиђена обавеза сваке државе чланице да предузима законске, административне, судске или друге ефикасне мере како би спречила извршење аката тортуре на територији под њеном јурисдикцијом, а чланом 4. да ће свака држава чланица настојати да се према њеном кривичном праву сви акти тортуре сматрају кривичним делима. Такође, Конвенција УН у члану 6. изричито прописује обавезу држава чланица да обезбеде хапшење лица за које се сумња да је извршило акт тортуре, као и да неодложно врши истрагу ради утврђивања чињеница.

Из претходно изнетог произлази да јемство и поштовање материјалног и процесног аспекта забране мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања представља императивну норму уставног и општег међународног права, те да се, према пракси Европског суда за људска права коју прихвата и Уставни суд (видети Одлуку Уставног суда Уж-4100/2011 од 10. јула 2013. године, тачка 4. образложења), испитивање процесних претпоставки за одлучивање и основаност навода о њиховој повреди може вршити одвојено.

6. Испитивање постојања процесних претпоставки за одлучивање:

Испитујући постојање Уставом и Законом утврђених претпоставки да Уставни суд одлучује о овој уставној жалби, Уставни суд констатује да је уставна жалба изјављена против радњи Министарства унутрашњих послова Републике Србије – Полицијске управе Крагујевац од 9. фебруара 2009. године, а због повреде материјалног и процесног аспекта права из чл. 25. и

28. Устава и члана 3. Европске конвенције. Такође, Уставни суд констатује да је уставна жалба изјављена 5. децембра 2014. године. Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да је потребно испитати да ли је уставна жалба благовремена у погледу материјалног и процесног аспекта.

Уставни суд указује да из одредбе члана 82. Закона о Уставном суду произлази, поред осталог, да се уставна жалба може изјавити против радњи државних органа ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту, док из одредбе члана 84. став 1. Закона произлази да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана предузимања радње којом се повређује људско право зајемчено Уставом.

Према ставу Уставног суда, у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, сматраће се да је пре изјављивања уставне жалбе у кривичном поступку исцрпљено последње правно средство доношењем одлуке по жалби на првостепену, односно другостепену пресуду. Такође, за радњу је почетак рока везан за дан предузимања или престанка радње, а рок се рачуна од дана сазнања подносиоца уставне жалбе о предузимању или престанку радње.

Подносилац уставне жалбе је поводом догађаја од 9. фебруара 2009. године поднео кривичну пријаву против службених лица Полицијске управе у Крагујевцу због кривичног дела изнуђивање исказа, а након њеног одбачаја је покренуо кривични поступак пред надлежним судом који је правноснажно окончан 28. октобра 2014. године, доношењем пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Кж1. 1492/14. Наведену пресуду подносилац је примио 6. новембра 2014. године, а уставну жалбу изјавио 5. децембра исте године.

Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе одлучио да заштиту својих права прво тражи у кривичном поступку, те да се након његовог правноснажног окончања у року прописаном Законом обратио Уставном суду, Суд је оценио да је уставна жалба благовремена и у погледу материјалног аспекта и процесног аспекта права из члана 25. Устава.

7. Оцена основаности навода о повреди материјалног аспекта права из члана 25. Устава:

Подносилац уставне жалбе тврди да је приликом лишења слободе 9. фебруара 2009. године тучен рукама и ногама, гушен и ударан бејзбол палицом од стране пет полицијских службеника Полицијске управе у Крагујевцу.

Уставни суд наглашава да право из члана 25. Устава штити једну од најосновнијих вредности демократског друштва. Оно у апсолутном смислу забрањује мучење или нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, без обзира на околности и понашање жртве. Када се то каже, тврдње о постојању злостављања морају бити поткрепљене одговарајућим доказима и злостављање мора имати минимални ниво тежине (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Ђекић и други против Србије*, број 32277/07, од 29. априла 2014. године, став 32).

У конкретном случају је неспорно да су код подносиоца уставне жалбе констатоване три повреде (крвни подлив предње стране грудног коша,

огуљотина десне надлактице и огуљотина изнад левог скочног зглоба), које су квалификоване као лаке телесне повреде.

Уставни суд констатује да је из овог догађаја проистекао, поред осталог, кривични поступак. Уставни суд указује на свој став да није надлежан да преиспитује начин на који су редовни судови ценили доказе и утврђивали чињенично стање. Међутим, Уставни суд јесте надлежан да утврђује да ли је поступак у целини био правичан, односно да оцењује да ли су редовни судови поступали арбитрерно и произвољно. У смислу наведеног, Уставни суд није везан налазима редовних судова, а да би одступио од утврђених чињеница тих судова потребни су убедљиви наводи подносиоца.

Иако је подносилац уставне жалбе имао горе наведене повреде, редовни судови су полицијске службенике ослободили од оптужбе да су извршили кривично дело изнуђивање исказа. Тачније, надлежни судови су закључили да је неспорно да су код подносиоца квалификоване лаке телесне повреде, али да наведена чињеница не опредељује окривљене као извршиоце кривичног дела које им је стављено на терет, јер по оцени суда, а узимајући у обзир доказе изведене током кривичног поступка, остаје спорна и у сумњи чињеница да ли је оштећени повреде задобио критичном приликом, од стране окривљених, или на другом месту и на други начин. До оваквог закључка редовни судови су дошли посебно узимајући у обзир исказе сведока (истражног судије и заступника јавне тужбе у кривичном поступку у коме је наводно извршено изнуђивање исказа од подносиоца уставне жалбе) који су навели да ни подносилац ни његов бранилац нису имали примедбе на рад службених лица и да нису уочили било шта што би било протумачено као нехуман и нељудски однос према њему, односно било какву тортуру, тј. последице тортуре. Такође, надлежни судови су закључили да је „нелогично и практично немогуће да је према оштећеном примењено вишесатно физичко насиље, којом приликом је коришћена и бејзбол палица, а да се као последица тога јављају само описане лаке телесне повреде, а који став суда додатно поспешује предметно медицинско вештачење“.

Имајући у виду претходно изнето, те чињеницу да подносилац уз уставну жалбу није доставио доказе који би довели у питање ставове редовних судова, Уставни суд је оценио да није дошло до повреде материјалног аспекта права из члана 25. Устава.

8. Оцена основаности навода о повреди процесног аспекта права из члана 25. Устава:

Подносилац уставне жалбе тврди да није било делотворне истраге његовог наводног злостављања.

Уставни суд указује да, сагласно пракси Европског суда за људска права, када неко лице веродостојно тврди да је претрпело поступање државних службеника супротно члану 3. Европске конвенције, та одредба, тумачена заједно са општом обавезом према члану 1. ове конвенције, прећутно захтева постојање делотворне званичне истраге. Без обзира на метод истраге, органи морају поступити чим се поднесе званична притужба. Чак и када, строго узевши, притужба није поднета, истрага мора почети ако постоје

довољно јасне назнаке да је дошло до злостављања. Органи морају узети у обзир посебно осетљиво стање жртава и чињеницу да ће особе изложене озбиљном злостављању често бити мање спремне или невољне да поднесу притужбу (видети *Vati и друџи њрошив Турске*, бр. 33097/96 и 57834/00, став 133, ЕЦХР 2004-IV, и ауторитете цитиране у њој).

Такође, Уставни суд указује да из горе цитиране пресуде Европског суда за људска права у предмету *Ђекић и друџи њрошив Србије* (став 33) произлази да би истрага требало да доведе до идентификације и кажњавања одговорних, да истрага мора бити темељна, што значи да органи морају увек озбиљно покушати да утврде шта се догодило и да истрага мора бити брза и независна (став 33).

Подносилац уставне жалбе тврди да „и после готово шест месеци“ од када је сачињен лекарски извештај о повредама које је задобио, ниједан државни орган није иницирао одговарајући поступак у коме би се озбиљно испитали наводи о његовом злостављању, те да је сам, преко пуномоћника, 28. августа 2009. године поднео кривичну пријаву надлежном тужилаштву.

Уставни суд констатује да је наведена кривична пријава одбачена 7. септембра 2009. године, али из доказа који су приложени уз уставну жалбу није могуће утврдити које радње је надлежно јавно тужилаштво предузело у преткривичном поступку.

Након одбачаја кривичне пријаве, подносилац уставне жалбе је, преко пуномоћника, покренуо кривични поступак, који је правноснажно окончан ослобађајућом пресудом.

Иако се од подносиоца уставне жалбе није захтевало да сам кривично гони полицијске службенике оптужене за изнуђивање исказа (видети одлуку *Ошашевић њрошив Србије*, број 32198/07, од 5. фебруара 2013. године, став 25), подносилац је и поред тога предузео кривично гоњење. Кривични поступак је започет 17. новембра 2009. године, када је истражни судија донео решење да се против полицијских службеника спроведе истрага по подносиоцевом захтеву од 21. октобра исте године, а окончан је 28. октобра 2014. године, када је ослобађајућа пресуда постала правноснажна. У наведеном периоду је спроведена истрага, подигнута је оптужница и одлучивано је о приговорима против оптужнице, те је заказан и одржан главни претрес на коме су изведени бројни докази (саслушани су окривљени, подносилац уставне жалбе и шест сведока, прочитан је налаз и мишљење вештака специјалисте судске медицине од 11. септембра 2010. године, који је и испитан, и извршен је увид у извештај лекара Округног затвора у Крагујевцу од 17. фебруара 2009. године). Подносилац уставне жалбе је имао прилику да испитује како окривљене, тако и вештака и сведоке. Уставни суд констатује да нема назнака да је кривичном поступку недостајала транспарентност, нити да је редовним судовима недостајала непристрасност.

Уставни суд је из наведеног закључио да је првостепени суд предузео све неопходне мере како би утврдио да ли су полицијски службеници употребом претеране силе од подносиоца уставне жалбе изнудили исказ. Чињеница да су оптужени за изнуђивање исказа на крају ослобођени није сама по себи

довољна да се утврди повреда права из члана 25. Устава, будући да процесна обавеза из наведеног члана није обавеза циља, већ средства (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Владимир Федоров иројив Русије*, број 19223/04, од 30. јула 2009. године, став 67).

У смислу претходно утврђеног, Уставни суд је нашао да је кривични поступак пред судовима исправио недостатак адекватне истраге других државних органа (Министарства унутрашњих послова и надлежног јавног тужилаштва), посебно из разлога што су редовни судови, у контрадикторном поступку, обрадили сва релевантна питања и размотрили све релевантне доказе.

Имајући у виду претходно изнето, Уставни суд је оценио да је истрага о наводном злостављању подносиоца уставне жалбе била делотворна, те да није дошло до повреде процесног аспекта права из члана 25. Устава.

9. Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да подносиоцу уставне жалбе нису повређена права из чл. 25. и 28. Устава, те је уставну жалбу одбио као неосновану, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду.

10. Следом 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-8791/2014 од 16. марта 2017. године

**Нису повређена права на слободу и безбедност и на претпоставку  
невиности у кривичном поступку, зајемчена чланом 27. став 1.  
и чланом 34. став 3. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба А. Д, М. В. и Б. А. изјављена против решења Апелационог суда у Новом Саду Кж.2. 1058/14 од 25. јуна 2014. године и решења Вишег суда у Суботици Кв. 164/14 од 11. јуна 2014. године.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. А. Д, М. В. и Б. А, сви из Суботице, преко пуномоћника В. Ј. Ђ, адвоката из Суботице, изјавили су Уставном суду, 4. јула 2014. године, уставну жалбу против решења наведених у изреци, због повреде права на слободу и безбедност и права на претпоставку невиности у кривичном поступку, зајемчених одредбама члана 27. став 1. и члана 34. став 3. Устава Републике Србије.

Подносиоци уставне жалбе сматрају да им је оспореним решењима повређено право на претпоставку невиности у кривичном поступку који се против њих води, тиме што је у образложењу оспорених решења наведено: „Континуитет радњи за које се ови окривљени сумњиче, временски период њиховог предузимања, и ранија осуђиваност за истоврсна кривична дела, јасно указује на опасност да би исти, уколико би се нашли на слободи, могли у кратком временском периоду поновити кривично дело, што оправдава њихово задржавање у притвору по законском основу из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП”. У уставној жалби се тврди да се оспореним решењима судови нису ограничили само на „постојање основане сумње, по једне правоснажне осуђујуће пресуде за сваког подносиоца и тога што немају приходе (а једино то је смело бити узето у обзир у контексту одлучивања о притвору), него поврх свега тога као разлог за постојање опасности од „понављања” извршења кривичних дела, наводи чињеницу што је у току поступак за четири кривична дела (једно убиства и три разбојништва) извршена у кратком временском периоду“. Овим последњим је, по мишљењу подносилаца, без обзира на то што прво пише да су они основано сумњиви за та дела, веће М. В, А. Д. и Б. А. већ имплицитно сматрало кривим и за та четири кривична дела. Да није тако та четири дела не би била узета у обзир у горе описаном контексту, поготово не би код већа створила наведену бојазан тј. став о „опасности”. „Ово важи без обзира на то што се у ранијем делу решења наводи да се окривљени сумњиче за четири кривична дела, јер, касније наведеним цитираним делом решења је суд престао да се креће у границама сумње, и изразио став о кривици подносилаца представке за четири кривична дела за које је предметни поступак тек у току. Изразио га је тиме што наводи да и чињеница што је поступак у току за четири кривична дела извршена у кратком временском периоду, представља „опасност” да би они „поновили” кривична дела ако би били пуштени на слободу. Реч „поновити” садржи становиште да су већ раније починили четири кривична дела, јер, нешто није могуће „поновити” ако већ претходно није учињено. Тиме је повређено право на претпоставку невиности које јемчи члан 34. став 3. Устава – да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда”.

У уставној жалби се, такође, наводи да су судови погрешно утврдили (и на томе засновали одлуку о продужењу притвора) да је подносилац А. Д. раније осуђиван правоснажном пресудом Окружног суда у Суботици К. 80/07 од 1. фебруара 2008. године, јер је наведена пресуда укинута пресудом Врховног суда Србије Кж.1. 842/08 од 17. децембра 2008. године, па тиме није постала правоснажна, нити се може сматрати да је подносилац раније осуђиван, што је констатовано и у Одлуци Уставног суда Уж-1327/10 од 20. октобра 2011. године.

Подносиоци сматрају да су ранија осуђиваност М. В. и Б. А. као и чињеница да је В. М. раније побегао из казнено-поправног дома за малолетнике, у почетку (18. јула 2013. године) били валидни аргументи за одређивање притвора, али да су сада, због протекла времена од скоро годину дана, изгубили на значају, па се не могу користити као основ за продужење притвора

због наводне опасности од понављања кривичног дела, поготову што никада раније нису осуђивани за кривична дела ни приближне тежине као што су дела за које се води оспорени кривични поступак.

Из свега наведеног, подносиоци изводе закључак да им је притвор неосновано продужен, те да судови у оспореним решењима нису дали довољне и релевантне разлоге за његово продужење.

Предложено је да Уставни суд утврди повреду означених права, поништи оспорена решења, досуди накнаду нематеријалне штете, као и трошкове редовног и уставносудског поступка.

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. У спроведеном претходном поступку утврђено је: да је истражни судија Вишег суда у Суботици решењем Ки. 62/13 од 20. јула 2013. године против подносилаца одредио притвор, због постојања основане сумње да су извршили кривично дело тешко убиство из члана 114. тачка 4) у вези члана 33. КЗ и три кривична дела разбојништво из члана 206. став 2. у вези става 1. КЗ, на основу члана 142. став 1. тач. 3) и 5) ЗКП, а окривљеном М. В. и по законском основу из члана 142. став 1. тачка 1) ЗКП; да је оптужницом Вишег јавног тужиоца у Суботици Кт. 2/14 од 17. јануара 2014. године окривљенима Б. А, А. Д. и М. В. стављено на терет извршење претходно наведених кривичних дела; да је подносиоцима последњи пут, пре доношења решења оспорених уставном жалбом, притвор продужен решењем Вишег суда у Суботици Кв. 98/14 од 11. априла 2014. године, и то Б. А. и А. Д. по основу из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, а М. В. по основу из члана 211. став 1. тач. 1) и 3) ЗКП.

Оспореним решењем Вишег суда у Суботици Кв. 164/14 од 11. јуна 2014. године подносиоцима је притвор продужен за 60 дана – Б. А. и А. Д. по основу из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, а М. В. по основу из члана 211. став 1. тач. 1) и 3) ЗКП.

У образложењу овог решења је, поред осталог, наведено:

„Веће сматра да постоје особите околности које указују да би сви окривљени могли у кратком временском периоду поновити кривично дело. Увидом у списе предмета утврђено је да постоји основана сумња да су окривљени Б. А, А. Д. и М. В. у кратком временском периоду од око два месеца извршили кривично дело тешко убиство из члана 114. тачка 4) КЗ и три кривична дела разбојништво из члана 206. став 2. КЗ. Надаље, увидом у извод из КЕ је утврђено да је Б. А. осуђиван пресудама Општинског суда



у Суботици К. 831/07 од 19. фебруара 2008. године због кривичног дела из члана 122. став 2. КЗ, истог суда пресудом К. 31/08 од 30. јануара 2008. године због кривичног дела из члана 354. став 1. КЗ и Окружног суда у Суботици Кж. 131/09 од 27. октобра 2009. године, због кривичног дела из члана 121. став 1. и кривичног дела из члана 122. став 2. КЗ, дакле и због кривичних дела против живота и тела. Окривљени А. Д. је осуђиван пресудом Основног суда у Суботици К. 552/11 од 17. маја 2011. године због кривичног дела из члана 206. став 1. КЗ, дакле истоврсног кривичног дела као она за која се у овом поступку основано сумњичи, док је М. В, према сопственом казивању, као малолетнику изречена васпитна мера због кривичног дела против живота и тела. Овоме треба додати да се ради о лицима без запослења, имовине и редовних прихода, којима је стицање новчаних средстава био главни мотив извршења кривичних дела за која се сумњиче. Континуитет радњи за које се ови окривљени сумњиче, временски период њиховог предузимања и ранија осуђиваност за истоврсна кривична дела, указује на опасност да би исти, уколико би се нашли на слободи, могли у кратком временском периоду поновити кривично дело, што оправдава њихово задржавање у притвору по законском основу из члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП.

У односу на М. В. стоји и притворски основ из члана 211. став 1. тачка 1. ЗКП, будући да је за њим била расписана централна потерница од стране ПУ Крушевац, због бекства из ВПД Крушевац, што указује да би се у случају пуштања на слободу поново могао дати у бекство, као што је већ чинио, због чега је неопходно његово задржавање у притвору и по овом законском основу, јер постоји реална опасност од бекства“.

Одлучујући о жалбама које су браниоци подносилаца као окривљених изјавили против наведеног решења о продужењу притвора, Апелациони суд у Новом Саду је 25. јуна 2014. године донео оспорено решење Кж. 2. 1058/14, којим је изјављене жалбе одбио као неосноване. Према образложењу оспореног другостепеног решења, другостепени суд је у потпуности прихватио разлоге које је првостепени суд изнео у оспореном решењу о продужењу притвора, оцењујући да наведене околности у својој свеукупности представљају особите околности које указују да би окривљени, уколико би се нашли на слободи, могли у кратком временском периоду поновити кривична дела, због чега је њихово даље задржавање у притвору неопходно, а М. В. би се могао поново дати у бекство, на који начин би могао ометати кривични поступак, због чега стоје разлози за продужење притвора, предвиђени одредбама члана 211. став 1. тач. 1) и 3) ЗКП.

4. Одредбом члана 27. Устава утврђено је да свако има право на личну слободу и безбедност, а лишење слободе допуштено је само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, док одредба члана 34. став 3. Устава утврђје да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода такође предвиђа да ће се свако ко је оптужен за кривично дело сматрати невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона (члан 6. став 2).

Одредбом члана 3. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13) (у даљем тексту: ЗКП) је, поред осталог, прописано да се свако сматра невиним све док се његова кривица за кривично дело не утврди правноснажном одлуком суда, док је одредбом члана 211. став 1. тачка 3) овог законика предвиђено 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.

5. 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 да 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, на вођењем разлога за одређивање притвора, надлежни суд образлаже зашто је притвор неопходан ради вођења кривичног поступка.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцима уставне жалбе продужен након подизања оптужнице, у фази главног претреса, због постојања оправдане сумње да су извршили једно кривично дело тешког убиства и три кривична дела разбојништва. Притвор је према Б. А. и А. Д. оспореним решењима продужен на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, односно због постојања особитих околности које указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело, а оптуженом М. В. на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП, јер постоји реална опасност од његовог бекства.

Уставни суд је оценио да су оспорена решења заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права, те да су надлежни судови поступали у складу са ЗКП када су утврдили да постоје услови да се подносиоцима уставне жалбе продужи притвор по означеним законским основама. Наиме, надлежни судови су у оспореним одлукама аргументовано

образложили конкретне особите околности које у овом случају указују да ће окривљени у кратком временском периоду поновити дело и оценили да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора према њима (да постоји оправдана сумња да су у кратком временском периоду од два месеца извршили једно кривично дело тешко убиство и три кривична дела разбојништво, што у међусобној повезаности са чињеницом да су већ правноснажно осуђивани због истоврсних кривичних дела, односно кривичних дела против живота и тела, оправдава њихово даље задржавање у притвору). Без обзира што из образложења оспорених решења произлази да понављање кривичног дела стоји као основ за продужење притвора и М. В. њему је притвор продужен само на основу реалне опасности од бекства, јер је овај оптужени већ био у бекству са издржавање васпитне мере у КПД Крушевац, због чега је за њим била расписана централна потерница. Уставни суд сматра да оцена кривичних судова у погледу постојања наведених притворских разлога, те да да је ради несметаног вођења кривичног поступка нужно било продужити притвор према подносиоцима, није произвољна и арбитрерна, односно да су дати разлози релевантни и довољни.

Имајући у виду све до сада изложено, Уставни суд је оценио као неосноване наводе подносилаца да оспорена решења не садрже довољне и релевантне разлоге за продужење притвора.

6. Уставни суд истиче да је у низу донетих одлука (видети, поред осталих, одлуке овог суда Уж-227/2008 од 9. јула 2009. године, Уж-265/2008 од 22. децембра 2009. године, Уж-746/2008 од 17. јуна 2009. године, Уж-1036/2008 од 19. марта 2009. године и Уж-1600/2009 од 22. јуна 2010. године) дао тумачење права зајемченог одредбом члана 34. став 3. Устава, указао на праксу Европског суда за људска права у заштити права на претпоставку невиности гарантованог одредбом члана 6. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (видети пресуде у предметима: *Deweer* *ipso iure* *Белгије*, од 27. фебруара 1980. године, *Minelli ipso iure* *Швајцарске*, од 25. марта 1983. године, *Allenet de Ribemont ipso iure* *Француске*, од 10. фебруара 1995. године, *Karakas and Yesilirmark ipso iure* *Турске*, од 28. јуна 2005. године и *Маџијашевић ipso iure* *Србије*, од 19. септембра 2006. године) и заузео правне ставове о критеријумима на основу којих се утврђује да ли повреда наведеног права постоји или не, па су у овом уставносудском предмету, у поступку оцене основаности уставне жалбе, примењени већ заузети правни ставови.

7. Уставни суд је, оцењујући садржину оспорених решења Апелационог суда у Новом Саду Кж.2. 1058/14 од 25. јуна 2014. године и Вишег суда у Суботици Кв. 164/14 од 11. јуна 2014. године, утврдио да из образложења тих решења не произлази да се као утврђена узима чињеница да су подносиоци уставне жалбе, као окривљени против којих се води кривични поступак пред Вишим судом у Суботици, извршили кривична дела која им се оптужницом стављају на терет.

Начело претпоставке невиности се односи на поступање током кривичног поступка, од његовог покретања, све док осуђујућа пресуда не буде

потврђена у жалбеном поступку, односно док не постане правноснажна. Поштовање овог начела захтева од суда да током поступка не полази од унапред створене идеје да је окривљени извршио кривично дело за које се терети, јер је терет доказивања на оптужби, а свака сумња треба да иде у прилог окривљеном.

Уставни суд је оценио да формулацијама из оспорених решења Вишег суда у Суботици Кв. 164/14 од 11. јуна 2014. године и Апелационог суда у Новом Саду Кж.2. 1058/14 од 25. јуна 2014. године није повређено право подносилаца уставне жалбе на претпоставку невиности, које подносиоци истичу.

По оцени Уставног суда, поступајући судови су врло прецизно водили рачуна да не употребе било какву формулацију која би унапред представљала закључак о кривици окривљених за кривична дела за која су оптужени, већ су се кретали у границама основане, односно оправдане сумње у оквиру којих се одлучивање о постојању законских разлога за одређивање притвора може кретати. Употребљене формулације из оспореног првостепеног решења „... да постоји основана сумња... континуитет радњи за које се ови окривљени сумњиче...“, као и формулација из оспореног другостепеног решења „...да су окривљени оправдано сумњиви...“, посебно имајући у виду контекст у коме су употребљене, обезбедиле су да судови не прекораче границу која би представљала извођење закључака о одлучној чињеници у погледу извршења кривичних дела пре него што је о њима расправљано на главном претресу, чиме би била повређена претпоставка невиности окривљених. Формулације коју подносиоци посебно истичу „...указује на опасност да би исти, уколико би се нашли на слободи, могли у кратком временском периоду поновити кривично дело“ и „...значај особитих околности које указују да ће окривљени, уколико би се нашли на слободи, у кратком временском периоду наставити са вршењем кривичних дела...“, по оцени Уставног суда, представљају дословно навођење другог дела текста одредбе члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, који се ни на који други начин не може навести, али истргнутог из садржине и контекста одредбе наведеног члана ЗКП, коме почетни текст „...притвор може одредити против лица за које постоји основана сумња...“ даје прави и комплетан смисао онога што је законодавац прописао.

У односу на наводе уставне жалбе да су судови „погрешно утврдили (и на томе засновали одлуку о продужењу притвора) да је подносилац А. Д. раније осуђиван правоснажном пресудом Окружног суда у Суботици К. 80/07 од 1. фебруара 2008. године, јер је наведена пресуда укинута пресудом Врховног суда Србије Кж. 1. 842/08 од 17. децембра 2008. године, па тиме није постала правоснажна, те се не може сматрати да је подносилац раније осуђиван“, Уставни суд констатује да је у оспореном првостепеном решењу наведено да је „окривљени А. Д. осуђиван пресудом Основног суда у Суботици К. 552/11 од 17. маја 2011. године због кривичног дела из члана 206. став 1. КЗ“, док је у оспореном другостепеном решењу наведено да је „окривљени А. Д. правоснажно осуђиван пресудом Окружног суда у Суботици К. 80/07 од 1. фебруара 2008. године због кривичног дела из члана 206. став 3. у вези става 1. КЗ“. Према оцени Уставног суда, очито је да је другостепени суд у

оспореном решењу навео нетачан податак да је пресуда Окружног суда у Суботици К. 80/07 од 1. фебруара 2008. године правоснажна. Међутим, како је Виши суд у Суботици, као првостепени, навео тачан податак (који ни подносилац није оспорио), да је А. Д. осуђиван због кривичног дела из члана 206. став 1. КЗ, из чега је извео закључак да је А. Д. раније осуђиван за истоврсно кривично дело као кривична дела за која се у оспореном поступку оправдано сумњичи, Уставни суд у конкретном случају сматра да погрешним навођењем пресуде, када се ради о истом кривичном делу, није повређено подносиочево право на претпоставку невиности, јер је суд, суштински, навео тачан податак – да је подносилац осуђиван за кривично дело разбојништво из члана 206. КЗ.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да формулацијама из оспорених решења, које подносиоци уставне жалбе истичу, нису прекорачене границе оправдане сумње у оквиру којих се одлучивање о постојању законских разлога за одређивање притвора може кретати. Такође, Уставни суд у оспореним решењима није нашао ни једну другу формулацију којом би била повређена претпоставка невиности на коју подносиоци уставне жалбе указује.

Сагласно наведеном, Уставни суд оцењује да су Виши суд у Суботици и Апелациони суд у Новом Саду у оспореним решењима дали уставноправно прихватљиве и на закону засноване разлоге за продужење притвора, без изјашњавања унапред о постојању кривице подносилаца за кривична дела која су предмет оптужења.

8. Подносиоци сматрају да су ранија осуђиваност М. В. и Б. А, као и чињеница да је М. В. раније побегао из казнено-поправног дома за малолетнике, у почетку (18. јула 2013. године) били валидни аргументи за одређивање притвора, али да су сада, због протеча времена од скоро годину дана, изгубили на значају, па се не могу користити као основ за продужење притвора због наводне опасности од понављања кривичног дела, поготово што никада раније нису осуђивани за кривична дела ни приближне тежине као што су дела за које се води оспорени кривични поступак.

Уставни суд посебно наглашава да само у свести подносилаца као оптужених, а никако и у свести оштећених – жртава, интензитет разлога за одређивање, односно продужење притвора, а који се код оштећених манифестује као страх, односно бол услед губитка најближих, може протеклом времена да изгуби на значају, односно да „валидност аргумената за одређивање притвора, због протеча времена од скоро годину дана, може изгубити на значају“. С друге стране, постојане основане сумње да су подносиоци у кратком временском периоду од два месеца извршили кривично дело тешко убиство и три кривична дела разбојништва (четири тешка кривична дела са елементима насиља), односно кривично дело против живота и тела и три кривична дела са елементима насиља уз претњу по живот и тело, више је него довољан разлог за оправдану бојазан да би оптужени пуштањем на слободу наставили са вршењем кривичних дела, при чему ранија неосуђиваност нема значаја, али ранија осуђиваност додатно оправдава бојазан од понављања кривичног дела.

9. С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да оспореним решењима нису повређена Уставом зајемчена права подносилаца уставне жалбе из члана 27. став 1. и члана 34. 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), одбио уставну жалбу као неосновану.

10. На основу 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-5755/2014 од 23. марта 2017. године

### **Није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. став 1. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба З. С. изјављена против решења Вишег суда у Смедереву Кв. 115/14 од 15. маја 2014. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 1088/14 од 30. маја 2014. године у односу на истакнуту повреду права из члана 31. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

#### **Образложење**

1. З. С. у време подношења уставне жалбе у притвору Окружног затвора у Смедереву је, 2. јула 2014. године, преко пуномоћника А. Ц, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења наведених у изреци, због повреде права из чл. 31, 32, 33, 34, 36. и 67. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби наводи да му је оспореним решењима продужен притвор на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку, а као разлоге за повреду означених уставних права, поред осталог, истиче:

Повреду права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава подносилац образлаже тиме што првостепени суд у оспореном решењу о продужењу притвора није навео ниједан разлог који би указивао да постоји било какво узнемирење јавности, а посебно не такво узнемирење које би ометало правично вођење поступка, као и да је другостепени суд само преписао разлоге нижестепеног суда у погледу наведеног притворског основа, те да није јасно по ком основу судови налазе да трајање притвора подносиоцу од преко 13 година „није предуго“.

Као разлоге повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, подносилац наводи да првостепени суд само преписује разлоге из својих ранијих, више пута укиданих, решења док другостепени суд „упркос постојању већег броја решења истог суда којима је утврђено да су разлози за продужење притвора недовољни, сада паушално преписујући законски текст... налази да ови разлози постоје, с тим да их не наводи“.

Подносилац наводи да оспорено првостепено решење о продужењу притвора није достављено његовом браниоцу пре 20. маја 2014. године, када му је истицао претходно продужени притвор, већ тек 21. маја 2014. године, тако да је жалбу против решења о продужењу притвора могао изјавити само подносилац као окривљени, а не и његов бранилац, чиме је подносиоцу повређено право на одбрану, право на једнаку заштиту права и на правно средство, као и право на правну помоћ.

Право на претпоставку невиности, из члана 34. Устава је, према наводима уставне жалбе, повређено тиме што је Виши суд у Смедереву у оспореном решењу преписао пасусе из ранијих решења о продужењу притвора, за које је Апелациони суд у Београду утврдио да су повредили претпоставку невиности подносиоца, али је сад и другостепени суд такође повредио ово право подносиоца потврђивањем првостепеног решење.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права, поништи оспорена решења, и одреди објављивање одлуке Уставног 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 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 оспорена решења и другу документацију приложу као доказ уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Пресудом Окружног суда у Смедереву К. 8/04 од 27. децембра 2004. године подносилац је оглашен кривим због извршења кривичног дела тешко убиство из члана 114. тачка 9) Кривичног законика, и изречена му је казна затвора у трајању од 40 година. Ова пресуда је потврђена пресудом Врховног суда Србије Кж. I 208/05 од 13. маја 2005. године.

Решењем Вишег суда у Смедереву Кв. 61/13 од 26. фебруара 2013. године дозвољено је понављање кривичног поступка, па је решењем истог суда Кв. 187/13 од 27. маја 2013. године подносиоцу обустављено извршење изречене казне затвора од 40 година и одређен му је притвор.

Подносиоцу је, пре доношења оспореног решења, притвор последњи пут продужен решењем Вишег суда у Смедереву Кв. 84/14 од 3. априла 2014. године, на основу одредби члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку.

Оспореним решењем Вишег суда у Смедереву Кв. 115/14 од 15. маја 2014. године подносиоцу је притвор продужен за 60 дана, а најдуже до 20. маја 2014. године, из разлога прописаних одредбама члана 211. став 1. тач. 1) и 4) ЗКП.

У образложењу оспореног решења је, поред осталог, наведено:

„Оптуженом З. С. стављено је на терет извршење кривичног дела тешко убиство из члана 114. став 1. тачка 9) КЗ, за које је запређена казна затвора преко 10 година.

Начин извршења кривичног дела, који очигледно одступа од уобичајеног начина извршења овог кривичног дела, а који се огледа у томе што је оптужени З. С. након вишедневног и континуираног планирања и припремања кривичног дела, за обећану новчану надокнаду у износу од 30.000 немачких марака, а претходно добивши аутоматску пушку од оптуженог С. П., у касним вечерњим сатима 9. фебруара 2001. године, на јавном месту – јавном путу, сакривен иза саобраћајног знака – табле „Сартид 1913“, постављањем заседе, а у тренутку наилаaska путничког возила у коме су се налазили сада пок. С. П. и С. П., у правцу истог возила исплатио 27 хитаца из аутоматског оружја, што је довело до смртних последица ова два лица, и притом испољио нарочиту упорност и безобзирност који се огледају у томе што је и претходног дана требало да их лиши живота, али то није учинио јер се у путничком возилу налазила и њихова ћерка Н. П., па је опет наредног дана 9. фебруара 2001. године, под истим условима који су горе наведени, на описан начин из аутоматског оружја, лишио живота брачни пар П., представља такав начин извршења кривичног дела који је очигледно довео до узнемирења јавности, посебно у малим срединама каква су места Раља, одакле је оптужени П. и његови родитељи – сада покојни С. и С., и место Радинац, где је кривично дело извршено, а и у широј околини (град Смедерево).

Такво узнемирење јавности у малим срединама – селима Раља и Радинац, дакле мештанима ових села, а и шире околине (града Смедерева), а с обзиром на начин извршења кривичног дела и његове последице, који су горе ближе описани, постојало је не само у моменту извршења кривичног дела, већ по налажењу већа, постоји и данас, дакле протеком 13 година од дана извршења кривичног дела, тако да би евентуално пуштање на слободу оптуженог З. С. или замена изречене мере притвора неком блажом мером, у сваком случају могло угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка, па самим тим стоје разлози за продужење притвора предвиђени чланом 211. став 1. тачка 4) ЗКП.

Узрочно последична веза између радњи оптуженог и узнемирења јавности које би довело до несметаног вођења кривичног поступка, огледа се управо у начину на који су предузете радње извршења кривичног дела и то према унапред разрађеном плану уз добру организованост, кроз нарочиту



упорност и безобзирност, дакле у постављању заседе, испаливању великог броја пројектила, укупно 27 хитаца у возило у коме су се налазили сада пок. С. и С. П., а такве радње по налажењу овог суда, иако су предузете пре 13 година и даље не губе на свом интензитету и деловању на свест људи који живе у малим сеоским срединама – селу Радинач где је дело извршено и селу Раља одакле је оптужени С. П. и одакле су сада пок. С. и С. П. и његово евентуално пуштање на слободу условило би, чак, и повећање узнемирења јавности, чиме би било угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка, тако да је и даље оправдано продужење притвора са разлога предвиђених чланом 211. став 1. тачка 4) ЗКП.“

Оспореним решењем Апелационог суда у Београду Кж. 2. 1088/14 од 30. маја 2014. године усвојене су жалбе окривљених, па је првостепено решење о продужењу притвора преиначено тако што је отклоњен законски основ за продужење притвора из члана 211. став 1. тачка 1) ЗКП, док су изјављене жалбе у преосталом делу одбијене као неосноване.

Образлажући свој став да и даље стоје разлози за задржавање, прописани одредбом члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, другостепени суд је навео:

„Међутим, правилно је првостепени суд закључио да и даље стоје разлози за задржавање окривљених у притвору прописани одредбом члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, с обзиром да из списка предмета и побијаног решења произлази да се окривљеном З. С. ставља на терет извршење кривичног дела тешко убиство из члана 114. тачка 9) КЗ, а окривљеном П. кривично дело тешко убиство из члана 114. тачка 9) у вези члана 34. КЗ, да начин извршења кривичног дела који се огледа у томе што је окривљени С. након вишедневног и континуираног планирања и припремања кривичног дела за обећану новчану надокнаду у износу од 30.000 немачких марака од стране окривљеног П., претходно добивши аутоматску пушку од њега, испалио 27 хитаца из аутоматског оружја у правцу возила у коме су се налазили родитељи окривљеног П., пок. С. и С. П., што је довело до смрти ових лица, испољивши нарочиту упорност и безобзирност које се огледају у томе што је и претходног дана требало да их лиши живота, што није учинио, јер се претходног дана у аутомобилу налазила њихова ћерка Н. П., те је описани начин извршења кривичног дела, по налажењу овога суда, довео до узнемирења јавности нарочито имајући у виду малу средину – село Раља одакле су окривљени П. и његови родитељи сада пок. С. и С., и село Радинач у коме је кривично дело извршено. Такође, правилно је првостепени суд закључио да начин извршења кривичног дела и његове последице доводе до таквог узнемирења јавности које је постојало не само у моменту извршења кривичног дела, већ и у садашњем тренутку, дакле 13 година након извршења кривичног дела, те да би евентуално пуштање на слободу окривљеног З. С. могло угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка, као и да би евентуално пуштање на слободу окривљеног С. П. довело чак и до повећања узнемирења јавности, које би било таквог интензитета да би њиме било угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка“.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се позива подносилац у уставној жалби, утврђено је: да, поред осталог, трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора (члан 31. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења (члан 33. став 6); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3); 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 свакоме, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ (члан 67. став 1)..

Законом 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 законом (члан 10. став 1); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закону и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да 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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

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).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14), који је примењен у конкретном случају, било је прописано да ће се затвором од најмање десет година или затвором од тридесет до четрдесет година казнити ко са умишљајем лиши живота више лица, а не ради се о убиству на мах, убиству детета при порођају или убиству из самилости (члан 114. тачка 9)).

5. Уставни суд констатује да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 31. став 1, члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава у односу на оспорена решења заснива на тврдњама да није било основа да му се притвор продужи на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, јер не постоје разлози који би оправдали ову меру, односно јер су оспорена решења необразложена, те да мера притвора није сведена на најкраће неопходно време.

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 (и продужење) притвора, надлежни суд образлаже зашто је притвор неопходан ради вођења кривичног поступка.

Такође, 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.

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. и члана 33. став 6. Устава ценио у оквиру права из члана 31. став 1. Устава.

У конкретном случају, подносилац је правноснажно осуђен на казну затвора у трајању од 40 година, али му је извршење казне обустављено и одређен му је притвор, јер је дозвољено понављање кривичног поступка.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен, а оспореним решењем и продужен, због постојања оправдане сумње да је извршио кривично дело тешко убиство за које кривично дело је забрањено казна затвора од најмање десет година. Притвор је према подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима продужен на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, односно због тога што су начин извршења и тежина последице кривичног дела довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано вођење кривичног поступка.

У образложењу оспорених решења Вишег суда у Смедереву и Апелационог суда у Београду је у односу на притворски разлог из члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП наведено да из доказа изведених у досадашњем току поступка произлази оправдана сумња да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело тешко убиство за које је забрањено казна затвора од преко десет година, а да су начин извршења кривичног дела и његове последице довеле до таквог узнемирења јавности које је постојало не само у моменту извршења кривичног дела, већ и у садашњем тренутку, дакле 13 година након извршења кривичног дела. Судови су сматрали да се узрочно-последична веза између радњи оптуженог и узнемирења јавности које би довело до несметаног вођења кривичног поступка, огледа управо у начину на који су предузете радње извршења кривичног дела, и то према унапред разрађеном плану, уз добру организованост, кроз нарочиту упорност и безобзирност, дакле у постављању заседе, испаливању великог броја пројектила (укупно 27 хитаца у возило у коме су се налазили сада пок. С. и С. П.), па такве радње, иако су предузете пре 13 година и даље не губе на свом интензитету и деловању на свест људи који живе у малим сеоским срединама – селу Радицац где је дело извршено и селу Раља одакле је оптужени С. П. и одакле су сада пок. С. и С. П., због чега би евентуално пуштање на слободу подносиоца као окривљеног условило, чак, и повећање узнемирења јавности, чиме би било угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка, тако да је и даље оправдано продужење притвора са разлога предвиђених чланом 211. став 1. тачка 4) ЗКП.

Уставни суд је оценио да су оспорена решења заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног 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, по оцени Уставног суда, надлежни судови су у оспореним решењима навели и јасно образложили, поред висине забрањене казне, конкретне околности које су у овом случају, због начина извршења и тежине последице кривичног дела (тешко убиство више лица према унапред

разрађеном плану, уз добру организованost, кроз нарочиту упорност и безобзирност, постављању заседе, понављању заседе која претходног дана није успела, испаливању великог броја пројектила) довеле до узнемирења јавности које могу угрозити несметано вођење кривичног поступка, јер такве радње, иако су предузете пре 13 година и даље не губе на свом интензитету и деловању на свест људи који живе у малим сеоским срединама, у којима би евентуално пуштање на слободу подносиоца као окривљеног условило, чак, и повећање узнемирења јавности, чиме би било угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка.

Имајући у виду све до сада изложено, Уставни суд је оценио као неосноване наводе подносиоца да није било основа да му се притвор продужи, да не постоје разлози који би оправдали ову меру, односно да оспорена решења нису образложена.

Такође, Уставни суд је утврдио да се подносилац до дана подношења уставне жалбе (2. јула 2014. године) налазио у притвору око 13 месеци (рачунајући од 27. маја 2013. године када му је обустављено извршење казне и одређен нови притвор), за које време је саслушано више сведока и изведено више других доказа, па како се ради о врло озбиљном и тешком кривичном делу, Уставни суд је оценио да се поступак води са примереном хитношћу.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да су оспорена решења о продужењу притвора донета из разлога и у поступку који су предвиђени законом, као и да су у њима наведени релевантни и довољни разлози због којих је надлежни суд сматрао да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се, до тада, водио са примереном хитношћу.

При томе, Уставни суд је ценио и навод подносиоца да притвор траје преко 13 година, па указује на то да је кривични поступак против подносиоца правноснажно окончан осуђујућом пресудом, те да је оспорени притвор, након дозвољеног понављања поступка, одређен 27. маја 2013. године, од када се и оцењује његово трајање, односно да се трајање притвора у претходно вођеном кривичном поступку и трајање притвора у поновљеном кривичном поступку не могу сагледавати као континуирани притвор, посебно када се има у виду да је кривични поступак правноснажно окончан још 2005. године, а његово понављање дозвољено тек 2013. године, када је притвор и одређен, за које време се подносилац није налазио у притвору, већ на издржавању изречене казне затвора.

Следом свега наведеног, Уставни суд је нашао да оспореним решењима нису повређена Уставом зајемчена права подносиоца уставне жалбе из члана 31. став 1, члана 32. став 1. и члана 33. став 6. 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), одбио у овом делу уставну жалбу као неосновану и одлучио као у првом делу изреке.

6. Подносилац наводи да оспорено првостепено решење о продужењу притвора није достављено његовом браниоцу пре 20. маја 2014. године, када

му је истицао претходно продужени притвор, већ тек 21. маја 2014. године, тако да је жалбу против решења о продужењу притвора могао изјавити само подносилац као окривљени, а не и његов бранилац, чиме је подносиоцу повређено право на одбрану, право на једнаку заштиту права и на правно средство, као и право на правну помоћ.

С обзиром на то да рок за изјављивање жалбе коју против одлуке суда могу изјавити и окривљени и његов бранилац, тече за сваког од њих понаособ, и то од момента када им је таква одлука уручена, а имајући у виду да је браниоцу првостепено решење о продужењу притвора уручено, како подносилац сам наводи, 21. маја 2014. године, а другостепена одлука је донета 30. маја 2014. године, очито је да је бранилац имао могућност изјављивања жалбе против оспореног решења о продужењу притвора, коју није искористио, због чега ове наводе подносиоца Уставни суд оцењује очигледно неоснованим.

Право на претпоставку невиности, из члана 34. Устава је, према наводима уставне жалбе, повређено тиме што је Виши суд у Смедереву у оспореном решењу преписао пасусе из ранијих решења о продужењу притвора, за које је Апелациони суд у Београду утврдио да су повредили претпоставку невиности подносиоца, али је сад и другостепени суд такође повредио ово право подносиоца потврђивањем првостепеног решења.

Подносилац у уставној жалби није определио којим наводима, односно којим изразима из оспорених решења је повређено његово право на претпоставку невиности, а Уставни суд у овим решењима није нашао ниједан израз којима би ова претпоставка била повређена или ускраћена.

У односу на истакнуту повреду права из члана 36. став 2. Устава, Уставни суд указује да се правом на правно средство јемчи двостепеност у одлучивању, односно право да се у поступку по жалби или другом прописаном правном средству, пред органом више инстанце, испита законитост првостепене одлуке, што не подразумева и право на позитиван исход другостепеног поступка за лице које је изјавило правно средство, ако за то није било основа. Како из самих оспорених аката произлази да је подносилац уставне жалбе имао и искористио право да против оспореног првостепеног решења изјави жалбу, те да је о изјављеној жалби одлучивано, Уставни суд је утврдио да ни у овом делу нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је у преосталом делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредбама члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка, и одлучио као у другом делу изреке.

7. Следом 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1.  
Устава (кривични поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Д. М. и В. М. и утврђује да је у кривичном поступку који је вођен пред Основним судом у Крушевцу у предмету К. 255/2012 (раније К. 1190/11) повређено право подносилаца уставне жалбе 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 400 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. Д. М. и В. М, обоје из Крушевца, поднели су Уставном суду, преко пуномоћника Б. С, адвоката из Крушевца, 25. априла 2012. године, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у кривичном поступку који је вођен у предмету Основног суда у Крушевцу К. 1190/11.

Подносиоци изјављују уставну жалбу као лица која су у оспореном кривичном поступку имала својство приватних тужилаца, а као разлог за повреду означеног уставног права наводе неделотворно поступање суда, који није у разумном року окончао кривични поступак, већ је дозволио да наступи апсолутна застарелост кривичног гоњења. Као доказ неделотворности поступања подносиоци наводе да је суд заказао главни претрес 17 пута, али да је успео да га одржи само пет пута, јер није предузео све мере које су му биле на располагању, како би на време обезбедио присуство окривљених.

Предложено је да Уставни суд утврди повреду означеног права, као и права на накнаду материјалне штете у износу од 163.125,00 динара и нематеријалне штете у износу од 400.000,00 динара, те да досуди трошкове уставносудског поступка у износу од 75.000,00 динара.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду подносилац уставне жалбе указује, утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

3. Уставни суд је у спроведеном поступку, ради утврђивања чињеница и околности од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, од Основног суда у Крушевцу, дописом од 2. јуна 2016. године, захтевао списе предмета. Дописом од 10. јуна 2016. године Основни суд у Крушевцу је известио Уставни суд да тренутно није у могућности доставити тражене списе, али да ће то учинити чим му Основни суд у Краљеву врати списе парничног предмета Основног суда у Крушевцу П. 1146/2013, којима су кривични списи здружени.

Како до доношења одлуке у овој уставноправној ствари Основни суд у Крушевцу није поступио по налогу Уставног суда, релевантне чињенице и околности су утврђене из уставне жалбе, документације приложене уз уставну жалбу, као и на основу података са интернет странице „Портал судова Србије“ ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)).

Подносиоци уставне жалбе су 15. маја 2008. године Општинском суду у Крушевцу поднели приватну кривичну тужбу против П. П. из Крушевца и А. Г. из Паруновца, због кривичног дела клевета из члана 171. став 3. Кривичног законика (у даљем тексту: КЗ).

У оспореном кривичном поступку главни претрес и његови наставци су заказани укупно 17 пута, од чега претрес није одржан 12 пута (1. септембра и 24. новембра 2008. године, 16. фебруара, 30. априла, 30. јула и 17. новембра 2009. године, 29. марта, 12. априла, 14. јуна, 23. јуна, 6. септембра и 23. новембра 2010. године), док је претрес одржан пет пута, и то: 20. јануара, 24. марта, 26. априла, 31. маја и 17. октобра. 2011. године, када је донета и првостепена пресуда К. 1190/2011, којом је окривљена П. П. оглашена кривом за извршење продуженог кривичног дела увреда из члана 170. став 1. у вези члана 61. КЗ и продуженог кривичног дела клевета из члана 171. став 1. у вези члана 61. КЗ и осуђена на јединствену новчану казну у износу од 110.000,00 динара, док је окривљени А. Г. ослобођен од оптужбе. Овом пресудом приватни тужиоци су, ради остварења имовинско-правног захтева, упућени на парницу. Главни претрес је одлаган превасходно јер неко од двоје окривљених, или обоје, нису приступили на заказани главни претрес. У току трајања оспореног кривичног поступка, подносиоци су, као приватни тужиоци, 17. новембра 2009. године на главном претресу предложили одређивање притвора окривљенима, јер су сматрали да окривљени опструирају одржавање главног претреса, али је Општински суд у Крушевцу



решењем Кв. 427/09 од 24. новембра 2009. године одбио одређивање притвора, сматрајући да још увек није неопходно обезбеђење присуства окривљених њиховим стављањем у притвор.

Против првостепене пресуде приватни тужиоци су 11. новембра 2011. године изјавили жалбу, па је Апелациони суд у Крагујевцу 19. јануара 2012. године донео пресуду Кж. 1. 245/12 којом је првостепену пресуду укинуо, због битне повреде одредаба кривичног поступка, и предмет вратио на поновно одлучивање.

У поновном поступку, Основни суд у Крушевцу је 23. марта 2012. године донео решење К. 255/12 којим је обуставио оспорени кривични поступак услед наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења за кривично дело клевета, за које су подносиоци уставне жалбе поднели приватну кривичну тужбу.

4. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, а полазећи од своје досадашње праксе (видети, поред осталих, одлуке Уж-261/2007 од 25. децембра 2008. године, став 6, Уж-408/2008 од 9. јула 2009. године, тачка 6. образложења и Уж-452/2009 од 14. јула 2011. године, тачка 5. образложења), као и праксе Европског суда за људска права (видети одлуку у предмету *Ристић и проџив Србије*, од 18. јануара 2011. године, став 44), Уставни суд указује да оштећени као тужилац, приватни тужилац и оштећени имају законом прописано право да у кривичном поступку истакну имовинскоправни захтев и да се о њему одлучи, као и да је у парничном поступку суд у погледу постојања кривичног дела везан за правноснажну пресуду кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим. Стога се наведена лица могу позвати на повреду права на суђење у разумном року у кривичном поступку у оном његовом делу који се односи на остваривање њихових грађанских права (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Борис Ситојановски и проџив бивше југословенске Републике Македоније*, од 6. маја 2010. године, став 36). У наведеном смислу, оштећени као тужилац, приватни тужилац и оштећени могу истицати повреду права на суђење у разумном року у кривичном поступку у оном његовом делу који се односи на одлучивање о „грађанском захтеву“, односно од када су у том поступку истакли имовинскоправни захтев који је повезан са материјалном или нематеријалном штетом коју су претрпели као последицу кривичног дела (видети пресуде у предметима *Atanasova и проџив Бујарске*, од 2. октобра 2008. године, став 51. и *Борис Ситојановски и проџив бивше југословенске Републике Македоније*, од 6. маја 2010. године, став 40).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је у конкретном случају утврдио да подносиоци уставне жалбе оспоравају трајање кривичног поступка у коме нису били оптужени за кривично дело, већ су имали својство приватних тужилаца. Такође, Уставни суд је утврдио да су подносиоци уставне жалбе у овом кривичном поступку истакли имовинскоправни захтев, који се односио на потраживање накнаде претрпљене нематеријалне штете, везане за кривично дело које су окривљенима ставили на терет приватном тужбом.

Следом изнетог, Уставни суд је оценио да су подносиоци уставне жалбе активно легитимисани за истицање повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава.

5. Полазећи од праксе Уставног суда, као и праксе и критеријума међународних институција за заштиту људских права, Суд је уставноправном оценом спроведеног поступка у овој кривичноправној ствари утврдио да је у конкретном случају повређено право подносилаца уставне жалбе на суђење у разумном року.

Уставни суд је утврдио да је оспорени кривични поступак у односу на подносиоце уставне жалбе трајао нешто више од три године и десет месеци (рачунајући од 15. маја 2008. године, када је поднета приватна тужба, па до 23. марта 2012. године, када је донето решење Основног суда у Крушевцу К. 255/12 о обустављању поступка), да је до наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења главни претрес заказан 17 пута, да је одржан свега пет пута, а није одржан 12 пута услед одсуства окривљених, да је првостепени суд одбио предлог приватних тужилаца за обезбеђење присуства окривљених одређивањем притвора, те да је донета првостепена пресуда, која је укинута због битне повреде одредаба кривичног поступка, и предмет враћен на поновно одлучивање. Одмах по отпочињању поновног поступка, Основни суд у Крушевцу је обуставио кривични поступак услед наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења.

Уставни суд налази да је до окончања оспореног кривичног поступка доношењем решења о његовој обустави услед наступања апсолутне застарелости кривичног гоњења дошло превасходно због опструкције окривљених, коју поступајући суд није на одговарајући начин спречио. Ефикасност суда у периоду од јануара до октобра 2011. године, када је главни претрес у континуитету одржаван, те је донета првостепена пресуда, анулирана је чињеницом да је Основни суд у Крушевцу своју пресуду донео уз бутну повреду одредаба кривичног поступка, услед чега је другостепени суд, делимично и по службеној дужности, укинуо првостепену пресуду и предмет вратио на поновно одлучивање.

Овакво поступање првостепеног суда је, по оцени Уставног суда, било крајње неделотворно и неажурно, због чега Уставни суд није посебно испитивао утицај осталих чинилаца на трајање поступка.

Уставни суд је, на основу свега изнетог, утврдио да је у оспореном кривичном поступку повређено Уставом зајемчено право подносилаца уставне жалбе на суђење у разумном року 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), уставну жалбу усвојио 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 подносицима уставне жалбе због констатоване повреде права на суђење у разумном року

оствари утврђењем права на накнаду нематеријалне штете сваком у износу од по 400 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.

Приликом одлучивања о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је ценио све околности и критеријуме од значаја за њено одређивање, а пре свега трајање поступка, и сматра да наведени новчани износ представља адекватну правичну компензацију за утврђену повреду Уставом зајемченог права. Одлучујући о висини накнаде нематеријалне штете, Уставни суд је имао у виду како сопствену, тако 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 лицу пружа одговарајуће задовољење.

7. Разматрајући захтев подносилаца 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 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. 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. Следом наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-3512/2012 од 6. априла 2017. године

## Повреда права на ограничено трајање притвора, зајемченог одредбама члана 31. Устава

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Владимира Стајковића и утврђује да је решењима Вишег суда у Београду Кв. 4489/2013 од 17. октобра 2013. године, Кв. 194/14 од 23. јануара 2014. године и Кв. 540/14 од 21. фебруара 2014. године и решењима Апелационог суда у Београду Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године, Кж2. 3813/13 од 29. августа 2013. године, Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године, Кж2. 183/14 од 3. фебруара 2014. године и Кж2. 463/14 од 5. марта 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбама члана 31. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба Владимира Стајковића одбацује.

2. Усваја се уставна жалба Далибора Богдановића, Божидара Јовића, Душана Богдановића и Слободана Ђукића и утврђује да је решењима Вишег суда у Београду Кв. 4489/14 од 17. октобра 2013. године и Апелационог суда у Београду Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године повређено право подносилаца уставне жалбе на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбама члана 31. Устава Републике Србије.

3. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Владимир Стајковић из Београда је, 30. септембра 2013. године, преко пуномоћника З. Д. Н, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Апелационог суда у Београду Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године и Кж2. 3813/13 од 29. августа 2013. године, због повреде права из члана 27. ст. 1. и 3, члана 30. став 1, члана 31. ст. 1. и 3, члана 32. став 1, члана 34. ст. 3. и 4. и члана 36. Устава Републике Србије, која је у уписнику Суда заведена под бројем Уж-7750/2013.

Владимир Стајковић из Београда је, 6. децембра 2013. године, преко пуномоћника Р. Б. К, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу, уређену 31. децембра 2013. године, против решења Вишег суда у Београду Ки. 275/13 од 19. априла 2013. године, Ки. 275/13 од 13. маја 2013. године, Кв. 2294/13 од 17. маја 2013. године, Кв. 2851/13 од 17. јуна 2013. године, Кв. 4489/13 од 17. октобра 2013. године и Кв. 4868/13 од 15. новембра 2013. године, решења Апелационог суда у Београду Кж2. 2542/13 од 3. јуна 2013. године, Кр. 76/13 од 15. јула 2013. године, Кж2. 3481/13 од 8. августа 2013. године, Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године, Кж2. 3813/13 од 29. августа 2013. године, Кр. 101/13 од 13. септембра 2013. године, Кж2. 4230/13 од 1. октобра 2013. године, Кр. 108/13 од 11. октобра 2013. године и Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године и предлога за продужење притвора

Ки. 275/13 од 12. и 29. јула 2013 године, због повреде права из чл. 27, 31. и 32. Устава, која је заведена под бројем Уж-10448/2013.

Далибор Богдановић, Божидар Јовић, Душан Богдановић и Слободан Ђукић, сви из Београда, су 10. децембра 2013. године, преко пуномоћника М. М. и Ж. С, адвоката из Београда, Уставном суду поднели уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Кв. 4489/13 од 17. октобра 2013. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године, због повреде права из члана 27. став. 1, члана 31. став 1. и члана 32. став 1. Устава, која је заведена под бројем Уж-10498/2013 и која је спојена уз списе предмета Уж-10448/2013, имајући у виду да су оспорени исти акти о продужењу притвора (решење Вишег суда у Београду Кв. 4489/13 од 17. октобра 2013. године и решење Апелационог суда у Београду Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године).

Владимир Стајковић из Београда је, 5. марта 2014. године, преко пуномоћника З. Д. Н, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Кв. 194/14 од 23. јануара 2014. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 183/14 од 3. фебруара 2014. године, због повреде права из члана 27. став 1, члана 31, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, која је заведена под бројем Уж-2042/2014.

Владимир Стајковић из Београда је 4. априла 2014. године, преко пуномоћника З. Д. Н, адвоката из Београда, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Кв. 540/14 од 21. фебруара 2014. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 463/14 од 5. марта 2014. године, због повреде права из члана 27. став 1, члана 31, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, која је заведена под бројем Уж-3118/2014.

Уставни суд је, имајући у виду да се разлози о повреди означених Уставом зајемчених права у свим уставним жалбама заснивају на истим тврдњама, те да се оспоравају решења о продужењу притвора која су донета у истом кривичном поступку, спојио списе предмета Уж-3118/2014, Уж-2042/2014 и Уж-10448/2013 списима предмета Уж-7750/2013, ради вођења јединственог поступка и доношења једне одлуке, сагласно одредбама члана 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13).

1.1. Подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић у уставној жалби од 30. септембра 2013. године, у односу на оспорена Апелационог суда у Београду Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године и решење Кж2. 3813/13 од 29. августа 2013. године, истиче повреде права из члана 27. ст. 1. и 3, члана 30. став 1, члана 31. ст. 1. и 3, члана 32. став 1, члана 34. ст. 3. и 4. и члана 36. ст. 1. и 2. Устав, те поред осталог, наводи:

- да се налази у притвору од 17. априла 2013. године;
- да је Више јавно тужилаштво у Београду својим актом Кт. 254/13 од 13. августа 2013. године поднело предлог Апелационом суду у Београду да се према њему (и другим лицима) продужи притвор, који предлог је одбијен као неоснован решењем Апелационог суда у Београду Кр. 85/2013 од 14. августа 2013. године, уз образложење да се „у овој фази поступка морају навести и специфични разлози за продужење притвора прописани

у члану 144. став 3. Законика о кривичном поступку које тужилац није навео, нити је такав предлог упућен од истражног судије“;

– да је потом „дежурни“ истражни судија Окружног суда у Београду сачинио службену белешку у којој је наведено да се „констатује да је обављен телефонски разговор са поступајућим истражним судијом у поступку Ки. 275/13 Д. З. преко мобилног телефона ХХХ, те да је исти упознат са доношењем решења Апелационог суда у Београду Кр. 85/13 од 14. августа 2013. године и да се поступајући истражни судија изјаснио да се везано за одлуку о притвору поступи сагласно закону смислу одредбе члана 145. Законика о кривичном поступку“, из чега подносилац закључује да је изјава поступајућег истражног судије „евидентно“ била усмерена на укидање притвора, јер је наведеном одредбом Законика прописано да „ако се притвор укида због истека рока трајања притвора, одлуку о томе доноси истражни судија“;

– да, дакле, „15. августа 2013. године, истражни судија није сматрао за потребно да предложи продужење притвора“;

– да је 16. августа 2013. године сачињена нова службена белешка у којој је наведено „да се констатује да је поступајући истражни судија З. Ђ. дана 16. августа 2013. године, у 10.30 часова, од стране судске управе извештен да су накнадно обављене консултације са судијом Д. Ђ., те да се исти присетио да постоји његов предлог за продужење притвора према свим осумњиченима“, који предлог се није налазио у списима предмета, нити је био потписан;

– да је Апелациони суд у Београду 16. августа 2013. године донео оспорено решење Кр. 87/1 којим је према подносиоцу и другим лицима продужио притвор за још један месец;

– да му је оспореним решењима Апелационог суда у Београду продужен притвор „супротно изричитим законским одредбама“, јер из одредбе члана 144. став 3. Законика о кривичном поступку произлази да предлог за продужење притвора могу дати и јавни тужилац и истражни судија али „никако један па други како је то тумачено у овом предмету“;

– да једно веће тражи да се у овој фази поступка предлог јавног тужиоца за продужење притвора не може заснивати само на томе да још стоје основи из члана 142. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, већ да се у овој фази поступка морају навести и специфични разлози за продужење притвора прописани у члану 144. став 3. Законика о кривичном поступку, које тужилац није навео, нити је такав предлог упућен од истражног судије, док је друго веће истог суда, по предлогу истражног судије, нашло да је према њему потребно продужити притвор за још један месец јер из списка предмета произлази да истрага још увек није окончана, те да је донета наредба за ДНК вештачење које још увек није обављено;

– да се 16. августа 2013. године, када је донето оспорено решење Апелационог суда у Београду Кр. 87/13, у списима предмета налазило ДНК вештачење које је у Вишем суду примљено још 8. јула 2013. године;

– да у тренутку доношења оспорених решења нису постојали важни разлози за продужење притвора, као и да „санкција за неажурност органа гоњења, не сме и не може бити продужење притвора“;

– да му је притвор продужен из разлога прописаног одредбом члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, односно због постојања особитих околности да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело и да се у образложењу оспорених решења наводи да је раније осуђиван четири пута, али да надлежни судови нису имали у виду да је „од последње осуде за неистоврсно кривично дело од кривичног дела које му се сада ставља на терет протекло већ пуних седам година, а од последње осуде за кривично дело тешке крађе пуних петнаест година“;

– да није било места поновном одлучивању о продужењу притвора за још три месеца, имајући у виду да је претходно Апелациони суд у Београду одбио предлог тужилаштва, тако да није могао након тога да усвоји предлог истражног судије.

Предложио је, поред осталог, да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди повреду означених Уставом зајемчених права и права на накнаду нематеријалне штете, оспорена решења поништи и Одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

1.2. Подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић у уставној жалби од 6. децембра 2013. године, уређеној 31. децембра 2013. године, у односу на оспорена решења Вишег суда у Београду (Ки. 275/13 од 19. априла 2013. године, Ки. 275/13 од 13. маја 2013. године, Кв. 2294/13 од 17. маја 2013. године, Кв. 2851/13 од 17. јуна 2013. године, Кв. 4489/13 од 17. октобра 2013. године и Кв. 4868/13 од 15. новембра 2013. године), оспорена решења Апелационог суда у Београду (Кж2. 2542/13 од 3. јуна 2013. године, Кр. 76/13 од 15. јула 2013. године, Кж2 3481/13 од 8. августа 2013. године, Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године, Кж2. 3813/13 од 29. августа 2013. године, Кр. 101/13 од 13. септембра 2013. године, Кж2. 4230/13 од 1. октобра 2013. године, Кр. 108/13 од 11. октобра 2013. године и Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године) и оспорене предлоге за продужење притвора Ки. 275/13 од 12. и 29. јула 2013. године, истиче повреду права из чл. 27, 31. и 32. Устава, те, поред осталог, наводи:

– да су сва решења којима се према њему продужава притвор након 22. јула 2013. године, када је изведен последњи доказ у истрази, произвољна и да нису заснована на закону;

– да се образложења свих оспорених решења „своде на опис дела које му се ставља на терет и да је већ осуђиван за кривична дела са елементима насиља чије је битно обележје прибављање противправне имовинске користи“, при чему „ни једно од дела за које је раније осуђиван у себи не садрже елементе насиља“;

– да у периоду 22. јула 2013. до 16. октобра 2013. године (када је подигнута оптужница) није предузета нити једна радња;

– да судови нису у року од 48 сати одлучивали о жалбама изјављени против првостепених решења;

– да „решења о притвору садрже недовољно и контрадикторно образложење“, односно да нису довољно образложена;

– да се надлежни судови у другостепеним решењима нису „осврнули на све аргументе који би могли довести до другачије одлуке“.

Предложио је да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди повреду означених Уставом зајемчених права и права на накнаду нематеријалне штете.

1.3. Подносиоци уставне жалбе Далибор Богдановић, Божидар Јовић, Душан Богдановић и Слободан Ђукић у уставној жалби од 10. децембра 2013. године у односу на оспорена решења Вишег суда у Београду Кв. 4489/13 од 17. октобра 2013. године и Апелационог суда у Београду Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године истичу повреде права из члана 27. став 1, члана 31. став 1. и члана 32. став 1. Устава, сматрајући да су надлежни судови у оспореним решењима „пропустили да за своје одлуке дају јасне, довољне и индивидуализоване разлоге, да одговоре на наводе из жалбе, као и да су оспорена решења донета на основу нетачних чињеничних и правних конструкција и претпоставки из којих је погрешно оцењено да постоје општи и додатни услови за продужење притвора“, односно јер оспорена решења „не садрже јасне, довољне, индивидуализоване и конкретне разлоге за продужење притвора, односно да се понављају стереотипни, паушални, нејасни и нетачни разлози, те се притвор продужава по аутоматизму“.

Подносиоци посебно истичу следеће:

- да се у притвору налазе од 17. априла 2013. године;
- да је Апелациони суд у Београду решењем Кр. 85/13 од 14. августа 2013. године одбио предлог Вишег јавног тужилаштва у Београду да се према њима продужи притвор, са образложењем да нису наведене истражне радње које треба предузети, те да се морају навести специфични разлози за продужење притвора, сагласно одредбама Законика о кривичном поступку, које тужилац није навео;
- да је након овог решења притвор продужен због ДНК вештачења, које је у тренутку продужења притвора већ било обављено и здружено уз списе предмета још 8. јула 2013. године, тако да овај разлог свакако није могао да стоји као разлог за продужење;
- да у периоду од 22. јула 2013. па до 10. децембра 2013. године, када је поднета уставна жалба, није предузета нити изведена ниједна доказна радња;
- да је Апелациони суд у Београду 15. новембра 2011. године донео решење Кж 2. 4920/13 којим је преиначио решење истог суда Кр. 108/13 од 11. октобра 2013. године, тако што је одбио предлог истражног судије Вишег суда у Београду Ки. 275/13 од 12. септембра 2013. године да се према подносиоцима продужи притвор, те да је наведеним другостепеним решењем утврђено да су се у периоду од 17. августа па надаље неосновано налазили у притвору, али да притвор није укинуо, већ само навео да је ово решење декларативне природе;
- да нису постојали нарочито важни разлози да се притвор продужи, те да и оспореним решењима повређена означена Уставом зајемчена права.

Предложили су да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и „наложи њихово отклањање“, досуди „тражену накнаду“ и одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

1.4. Подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић у уставној жалби од 5. марта и 4. априла 2014. године у односу на оспорена решења Вишег



суда у Београду Кв. 194/14 од 23. јануара 2014. године и Кв. 540/14 од 21. фебруара 2014. године и решења Апелационог суда у Београду Кж2. 183/14 од 3. фебруара 2014. године и Кж 2. 463/14 од 5. марта 2014. године, истиче повреде права из члана 27. став 1, члана 31, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава, те, поред осталог, наводи:

- да се од 17. априла 2013. године непрекидно у притвору;
- да је оптужница предата Вишем суду у Београду 16. октобра 2013. године, након пуних шест месеци трајања притвора;
- да је поступак контроле оптужнице трајао два месеца, за које време је оптужница два пута враћена на исправку, да би потом, решењем Вишег суда у Београду Кв. 4493/13 од 18. децембра 2013. године, оптужница враћена Вишем јавном тужилаштву ради допуне истраге, како би се испитала њена основаност;
- да је Више јавно тужилаштво у Београду 23. децембра 2013. године донело наредбу о допуни истраге која није још увек окончана, нити су предузете радње наведене у наредби, осим што је донета наредба о вештачењу које није ни започето;
- да оптужница још увек није стала на правну снагу, нити се у допуни истраге предузимају предвиђене истражне радње;
- да је у решењу Апелационог суда у Београду Кж2. 4920/13 од 13. новембра 2013. године наведено да „у периоду од 22. јула 2013. године до 17. октобра 2013. године није предузета ни једна истражна радња, што управо указује да важни разлози за продужење притвора у овој фази истраге нису ни постојали“;
- да ни након 17. октобра 2013. године, па надаље, није предузета ни једна истражна радња;
- да се притвор према њему продужава на сваких 30 дана, по аутоматизму, без адекватног образложења и индивидуализованих разлога;
- да околности услед којих му је одређен и продужаван притвор нису правилно цењене и да не постоји законски основ да му суд продужава притвор;
- да се у притвору налази из разлога прописаног одредбом члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, односно због постојања особитих околности да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело;
- да се у образложењу оспорених решења наводи да је раније осуђиван за следећа кривична дела – неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога, тешка крађа, прикривање, неовлашћено држање оружја и муниције, фалсификовање исправе, помоћ учиниоцу после извршеног кривичног дела, али да се „његове раније осуде не могу сматрати особитим околностима које указују на то да ће поновити дело због тога што дела за која је раније осуђиван нису упоредива са делом које му се ставља на терет“, као и да судови нису имали у виду протек времена од ранијих осуда на које се позивају, као ни чињеницу да су „по својој природи значајно блажа од дела које му се стављају на терет“;

– да притвор у истрази и након подигнуте оптужнице „неоправдано дуго траје“, посебно имајући у виду чињеницу да од 22. јула 2013. године, па надаље, није предузета нити једна додатна истражна радња, што до последње поднете уставне жалбе (4. април 2014. године) износи осам месеци и 13 дана;

– да оспорена решења „садрже недовољно и контрадикторно образложење“, односно да „из образложења одлука, није и не може да буде јасно, које су то особите околности у смислу члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП на основу којих је продужен притвор у овој фази поступка, као ни начин на који је суд упоредио кривична дела за која је подносилац осуђиван и дело које му се ставља на терет“;

– да су решењима Апелационог суда у Београду Кж 2. 5652/13 од 25. децембра 2013. године и Кж 2. 83/14 од 20. јануара 2014. године по жалби укидана првостепена решења о продужењу притвора из разлога што су „нејасни разлози због којих првостепени суд налази да ранија осуђиваност овог окривљеног због извршења кривичног дела чије је битно обележје прибављање имовинске користи, оправдава његово даље задржавање у притвору, обзиром на протек времена од око 15 година од када је окривљени осуђен за такво дело“, односно јер „ранија осуђиваност окривљеног, као околност која указује на опасност да ће окривљени у кратком временском периоду поновити кривично дело, није у довољној мери јасно и прецизно образложи тежину раније учињених кривичних дела, да ли је дело исте врсте као и предметно кривично дело, да ли су ранија дела и предметно дело учињена из истих побуда, околности под којима су учињена ранија дела и колико је времена протекло од ранијих осуда...“.

– да „и поред свега тога“, у оспореним решењима Апелационог суда у Београду Кж 2. 183/2014 од 3. фебруара 2014. године и Кж 2. 463/14 од 5. марта 2014. године „друго веће Апелационог суда у Београду заузима потпуно супротан став“, из чега закључује да је „кардинално нарушена правна сигурност“.

Предложио је, поред осталог, да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди повреду означених Уставом зајемчених права и права на накнаду нематеријалне штете, оспорена решења поништи и Одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и одговор Апелационог суда у Београду Су.

VIII 1288/13 од 22. новембра 2013. године, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

А) Чињенице које се односе на кривични поступак

Пред Вишим судом у Београду се води кривични поступак против подносилаца уставне жалбе и других лица, због постојања основане сумње да су извршили кривично дело изнуда из члана 214. став 4. у вези са ст. 1. и 3. у вези са чланом 61. Кривичног законика, а подносилац Божидар Јовић и кривично дело недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја из члана 348. став 1. Кривичног законика.

Кривични поступак је покренут 19. априла 2013. године, доношењем решења истражног судије Вишег суда у Београду Ки. 275/13 да се против подносилаца уставне жалбе спроведе истрага за наведено кривично дело.

Последња радња у истражном поступку је предузета 8. јула 2013. године, када је достављен извештај о обављеном вештачењу ДНК материјала.

Више јавно тужилаштво у Београду је 16. октобра 2013. године против подносилаца уставне жалбе подигло оптужницу.

Наредбом Вишег суда у Београду Кв. 4493/13 од 18. децембра 2013. године наложено је Вишем јавном тужилаштву у Београду да у року од три дана од дана пријема наредбе донесе наредбу о допуни истраге ради бољег разјашњења ствари како би се могла испитати основаност оптужнице Кт. 254/13 од 16. октобра 2013. године, а која је исправљена актом Кт. 16/13 од 24. и 31. октобра 2013. године.

Како Више јавно тужилаштво у Београду у допуни истраге није у потпуности поступило по налозима из наредбе од 18. децембра 2013. године, Виши суд у Београду је 2. децембра 2014. године донео нову наредбу Кв. 1938/14 којом је наложио Вишем јавном тужилаштву у Београду да у року од три дана од дана пријема наредбе донесе наредбу о допуни истраге ради бољег разјашњења ствари како би се могла испитати основаност оптужнице Кт. 254/13 од 16. октобра 2013. године, а која је исправљена актом Кт. 16/13 од 24. и 31. октобра 2013. године, 3. јуна 2014. и 2. јула 2014. године.

На дан 27. јануар 2015. године (када је Виши суд у Београду одговорио на наводе уставне жалбе) кривични поступак се налазио у фази допуне истраге.

Према подацима са интернет странице „Портал судова Србије“ ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)) од 4. априла 2017. године, поступак у предмету Вишег суда у Београду К. 799/13 је још увек у току (није донета првостепена пресуда, а Више јавно тужилаштво у Београду 10. августа 2016. године изменило оптужницу).

Б) Чињенице које се односе на притвор

Подносиоцима уставне жалбе је притвор одређен решењем истражног судије Вишег суда у Београду Ки. 275/13 од 19. априла 2013. године на основу одредаба члана 142. став 1. тач. 2, 3. и 5. тада важећег Законика о

кривичном поступку, а који им се рачунао од 17. априла 2013. године када су лишени слободе.

Притвор је потом подносиоцима уставне жалбе продужаван решењима Вишег суда у Београду Кв. 2294/13 од 17. маја 2013. године (на основу одредаба члана 142. став 1. тач. 2. и 3. тада важећег Законика о кривичном поступку) и Кв. 2851/13 од 17. јуна 2013. године (подносиоцима Душану Богдановићу и Владимиру Стајковићу на основу одредаба члана 142. став 1. тач. 2. и 3. тада важећег Законика о кривичном поступку, а осталим подносиоцима на основу одредбе члана 142. став 1. тачка 3. истог законика).

Истражни судија Вишег суда у Београду је 12. јула 2013. године ставио предлог Апелационом суду у Београду да се против подносилаца уставне жалбе продужи притвор за још један месец, те је Апелациони суд у Београду 15. јула 2013. године подносиоцима уставне жалбе притвор продужио за још један месец решењем Кр. 76/13, и то, подносиоцима Владимиру Стајковићу и Душану Богдановићу на основу одредаба члана 142. став 1. тач. 2. и 3. тада важећег Законика о кривичном поступку, а осталим подносиоцима на основу одредбе члана 142. став 1. тачка 3) истог законика.

Више јавно тужилаштво у Београду је 13. августа 2013. године ставило предлог Апелационом суду у Београду да се против подносилаца уставне жалбе продужи притвор.

Апелациони суд у Београду је 14. августа 2013. године донео решење Кр. 85/13 којим је одбио као неоснован предлог Вишег јавног тужилаштва у Београду да се према подносиоцима уставне жалбе продужи притвор. У образложењу наведеног решења је, поред осталог, истакнуто да се „у овој фази поступка морају навести специфични разлози за продужење притвора прописани у члану 144. став 3. Законика о кривичном поступку, који тужилац није навео, нити је такав предлог упућен од стране истражног судије“.

Истражни судија Вишег суда у Београду је 15. августа 2013. године сачинио службену белешку у којој је навео: да је обавио телефонски разговор са поступајућим истражним судијом у поступку Ки. 275/13; да га је упознао са доношењем решења Апелационог суда у Београду Кр. 85/13 од 14. августа 2013. године којим је одбијен предлог Вишег јавног тужилаштва у Београду да се према подносиоцима уставне жалбе продужи притвор; да је Више јавно тужилаштво у Београду „сугерисало“ да им се списи истражног предмета доставе јер је истрага окончана, а ради подизања оптужнице; да је поступајући истражни судија изјавио да истрага у предмету Ки. 275/13 није окончана и да се „везано за одлуку о притвору поступи сагласно закону у смислу одредбе члана 145. Законика о кривичном поступку“.

Истражни судија Вишег суда у Београду је, затим, 16. августа 2013. године сачинио нову службену белешку из које произлази: да су списи предмета тог суда Ки. 275/13 прослеђени судској управи ради стављања налога за поступање у наведеном предмету, имајући у виду да се истражни судија који је истим задужен налази на годишњем одмору; да је истражни судија З. Ђ. обавештен од стране судске управе да су накнадно обављене консултације са поступајућим истражним судијом који се „присетио да постоји његов

предлог за продужење притвора према свим осумњиченима“; да је судска управа обавестила истражног судију З. Ђ. да су у кабинету поступајућег истражног судије пронашли његов предлог за продужење притвора према подносиоцима уставне жалбе од 29. јула 2013. године који није био здружен у списе, нити потписан, те да је потребно без одлагања проследити списе Апелационом суду на одлучивање; да истражни судија З. Ђ. није успео да преко мобилног телефона успостави контакт са поступајућим истражним судијом, јер се исти није одговарао на позив.

Из предлога за продужење притвора који је пронађен у кабинету поступајућег истражног судије произлази да је исти поднет 29. јула 2013. године, али је садржина наведеног предлога идентична раније поднетом предлогу од 12. јула 2013. године. Тачније, допису од 29. јула 2013. године је предложено да се према подносиоцима уставне жалбе (и другим лицима) продужи притвор „а који им истиче 17. јула 2013. године, за још један месец“.

Оспореним решењем Апелационог суда у Београду Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године је према свим подносиоцима уставне жалбе продужен притвор за још један месец, на основу одредбе члана 142. став 1. тачка 3) тада важећег Законика о кривичном поступку. У образложењу наведеног решења је, поред осталог, истакнуто да „из списка предмета произлази да истрага у предметном кривичном поступку још увек није окончана, те да је донета наредба за ДНК вештачење које још увек није обављено“. Оспореним решењем Апелационог суда у Београду Кж 2. 3813/13 од 29. августа 2013. године су одбијене као неосноване жалбе бранилаца подносилаца уставне жалбе изјављене против првостепеног решења истог суда Кр. 87/13 од 16. августа 2013. године.

Притвор је потом према подносиоцима уставне жалбе продужен решењем Апелационог суда у Београду Кр. 101/13 од 13. септембра 2013. године за још један месец (најдуже до 17. октобра 2013. године), јер, поред осталог, „према стању у спису у конкретном случају постоје нарочито важни разлози који оправдавају продужење примене предметне процесне мере, јер истражни поступак још увек није окончан, неопходно је прибавити ДНК вештачење, а по потреби предузети и друге истражне радње...“. Наведено решење је решењем Апелационог суда у Београду Кж2. 4230/13 од 1. октобра 2013. године у односу на подносиоце уставне жалбе Душана Богдановића и Божидача Јовића потврђено, а у односу на подносиоце Владимира Стајковића, Далибора Богдановића и Слободана Ђукића укинута и враћено на поновно одлучивање.

У поновном поступку одлучивања о привору, Апелациони суд у Београду је 11. октобра 2013. године донео решење Кр. 108/13 којим је према подносиоцима Владимиру Стајковићу, Далибору Богдановићу и Слободану Ђукићу (и још једном лицу) продужио притвор за још један месец, најдуже до 17. октобра 2013. године, јер, поред осталог, „истражни поступак још увек није окончан, неопходно је прибавити ДНК вештачење. а по потреби предузети и друге истражне радње“.

Притвор је потом према подносиоцима уставне жалбе продужен након подизања оптужнице решењем које оспоравају сви подносиоци, и то

решењем Вишег суда у Београду Кв. 4489/13 од 17. октобра 2013. године за најдуже 30 дана, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) важећег Закона о кривичном поступку, које решење је потврђено оспореним решењем Апелационог суда у Београду Кж2. 4812/13 од 7. новембра 2013. године. Надлежни судови су нашли да су подносиоци уставне жалбе основано сумњиви да су извршили кривична дела која су им оптужницом стављена на терет, односно да су основано сумњиви да је свако од њих понаособ „приликом предузимања противправних радњи за које су основано сумњиви испојили упорност с обзиром на инкриминисани период од половине 2010. до 17. априла 2013. године“, односно „безобзирност према наводима оптужног акта, пошто су основано сумњиви да су силом и претњом принудили оштећеног да на штету своје имовине отуђи више станова, луксузних аутомобила, мобилних телефона, као и да им преда готов новац“, а све у намери прибављања противправне имовинске користи. Такође, надлежни судови су нашли да постоје особите околности које указују да ће подносиоци уставне жалбе у кратком временском периоду поновити кривично дело, и то: 1) због раније осуђиваности подносилаца Владимира Стајковића (четири осуде), Душана Богановића (једна осуда), Божидара Јовића (четири осуде) и Слободана Ђукића (једна осуда), за кривичних дела са елементима насиља и кривичних дела чије је битно обележје прибављање противправне имовинске користи; 2) због „исказане безобзирности“ Далибора Богдановића, без обзира што раније није осуђиван.

Апелациони суд у Београду је 13. новембра 2013. године одлучивао о жалбама изјављеним против решења истог суда Кр. 108/13 од 11. октобра 2013. године, те је донео решење Кж2. 4920/13 којим је изјављене жалбе уважио и преиначио ожалбено решење тако што је одбио предлог истражног судије Вишег суда у Београду Ки. 275/13 од 12. септембра 2013. године да се према подносиоцима Владимиру Стајковићу, Далибору Богдановићу и Слободану Ђукићу (и још једном лицу) продужи притвор. У образложењу другостепеног решења је, поред осталог, истакнуто: да се „основано жалбама бранилаца указује да ДНК вештачење не може представљати нарочито важан разлог за продужење притвора, јер је вештачење давно спроведено, а у прилог напред изнетом указује и стање у списима предмета из којих се јасно види да је вештачење ДНК материјала обављено и да се извештај о томе налази у списима још од 8. јула 2013. године“; да „у периоду од 22. јула 2013. до 17. октобра 2013. године није предузета ниједна истражна радња, што управо указује да важни разлози за продужење притвора у овој фази истраге нису ни постојали, без обзира на постојање притворског основа“; да је ожалбено решење са изјављеним жалбама достављено том суду на одлучивање 8. новембра 2013. године (при чему је притвор био продужен до 17. октобра 2013. године), када је „одлучивање по жалбама бранилаца окривљених постало беспредметно, јер је у међувремену истрага завршена и подигнута оптужница“ а притвор према подносиоцима уставне жалбе правноснажно продужен након подигнуте оптужнице.

Притвор је према подносиоцима уставне жалбе потом продужаван, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) важећег Законика о кривичном поступку.

Решењем Вишег суда у Београду Кв. 194/14 од 23. јануара 2014. године, а које је уставном жалбом оспорио Владимир Стајковић, је, поред осталог, притвор продужен према подносиоцу уставне жалбе Владимиру Стајковићу (и према Душану Богдановићу и Божидару Јовићу) за најдуже 30 дана, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, док је према подносиоцима Далибору Богдановићу и Слободану Ђукићу притвор укинут. Наведено решење је у односу на Владимира Стајковића, Душана Богдановића, Далибора Богдановића и Слободана Ђукића постало правноснажно доношењем оспореног решења Апелационог суда у Београду Кж 2. 183/14 од 3. фебруара 2014. године, док је у односу на Божидара Јовића укинута и враћено првостепеном суду на поновно одлучивање (након чега је притвор према подносиоцу Божидару Јовићу правноснажно укинут). Надлежни судови су нашли да је подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић основано сумњив да је извршио кривична дела која су му оптужницом стављена на терет, односно да је основано сумњив да је „испољио нарочиту упорност и безобзирност у вршењу кривичних дела које му се ставља на терет“, а да постоје особите околности које указују да ће подносилац уставне жалбе у кратком временском периоду поновити кривично дело јер је раније осуђиван четири пута за извршење кривичних дела са елементима насиља и кривичних дела чије је битно обележје прибављање противправне имовинске користи.

Решењем Вишег суда у Београду Кв. 540/14 од 21. фебруара 2014. године, а које је уставном жалбом оспорио Владимир Стајковић, је, поред осталог, притвор продужен према подносиоцу уставне жалбе Владимиру Стајковићу (и према Душану Богдановићу) за најдуже 30 дана на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку. Наведено решење је постало правноснажно доношењем оспореног решења Апелационог суда у Београду Кж 2. 463/14 од 5. марта 2014. године. Надлежни судови су нашли да је подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић основано сумњив да је извршио кривична дела која су му оптужницом стављена на терет, односно да је основано сумњив да је „испољио нарочиту упорност и безобзирност у вршењу кривичних дела које му се ставља на терет“, а да постоје особите околности које указују да ће подносилац уставне жалбе у кратком временском периоду поновити кривично дело јер је раније осуђиван четири пута за извршење кривичних дела са елементима насиља и кривичних дела чије је битно обележје прибављање противправне имовинске користи.

Подносиоцима уставне жалбе Далибору Богдановићу и Слободану Ђукићу је притвор укинут 23. јануара 2014. године.

Подносиоцу уставне жалбе Божидару Јовићу је притвор укинут у фебруару 2014. године.

Уставни суд у спроведеном поступку није утврдио тачан датум када је подносиоцу уставне жалбе Душану Богдановићу притвор укинут.

Подносиоцу уставне жалбе Владимиру Стајковићу је притвор укинут 15. априла 2014. године (решењем Вишег суда у Београду Кв. 1306/14, којим је истовремено према подносиоцу изречена мера забране напуштања стана, а која мера је укинута 11. септембра 2014. године решењем Вишег суда у Београду Кв. 2928/2014).

4. Одредбама Устава, на чије повреде се подносиоци позивају 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 и да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (члан 27. ст. 1. и 3); да лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка (члан 30. став 1); да трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, да притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца, да ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу, да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда и да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку и да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело (члан 34. ст. 3. и 4); 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).

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) је прописано да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08,



20/09, 72/09 и 76/10), (у даљем тексту: ЗКП из 2001. године), који је важио у време доношења појединих оспорених решења, било је прописано: да пре доношења правноснажне пресуде или решења о кажњавању, окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима које одређује овај законик (члан 1. став 2); да трајање притвора мора бити сведено на најкраће неопходно време (члан 16. став 2); да се притвор може одредити само одлуком суда под условима прописаним у овом закону, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка и ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору, те да ће се у току целог поступка притвор укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (члан 141. ст. 1. до 3).

Одредбом члана 142. став 1. тачка 3) ЗКП из 2001. године било 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 поновити кривично дело, или довршити покушано кривично дело, или да ће учинити кривично дело којим прети.

Одредбама члана 144. ЗКП из 2001. године било је прописано: да се на основу решења истражног судије, окривљени може задржати у притвору највише месец дана од дана лишења слободе и да се после тог рока окривљени може задржати у притвору само на основу решења о продужењу притвора (став 1); да се притвор по одлуци већа (члан 24. став 6) може продужити највише за два месеца и да је против решења већа дозвољена жалба која не задржава извршење решења (став 2); да ако се поступак води за кривично дело за које се може изрећи казна затвора преко пет година или тежа казна, веће непосредно вишег суда може, на образложени предлог истражног судије или јавног тужиоца, из важних разлога продужити притвор највише за још три месеца и да је против овог решења дозвољена је жалба која не задржава извршење решења (став 3); да ако се до истека рокова из ст. 2. и 3. овог члана не подигне оптужница, окривљени ће се пустити на слободу (став 4).

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 из 2011. године) 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 законом (члан 10. став 1); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закону и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да 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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП из 2011. године, притвор се 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.

Трајање притвора након подизања оптужнице прописано је одредбама члана 216. ЗКП из 2011. године, према којима, поред осталог: 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); решење о одређивању, продужењу или укидању притвора доноси се по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (став 2); веће је 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); 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. жалба, решење и остали списи достављају се одмах већу и жалба не задржава извршење решења (став 4); 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 (став 5).

Одредбама члана 584. ЗКП је, поред осталог, прописано: да се неосновано лишеним слободе сматра се лице које је услед грешке или незаконитог рада органа поступка лишено слободе или је лишење слободе трајало дуже или је дуже задржано у заводу ради извршења кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе (став 1. тачка 4)); да ће се у поступку за накнаду штете у случајевима из става 1. овог члана сходно примењивати одредбе чл. 588. до 591. овог законика (став 3).

Сагласно члану 588. ЗКП, пре подношења суду тужбе за накнаду штете, оштећени је дужан да поднесе захтев министарству надлежном за послове правосуђа ради постизања споразума о постојању штете и врсти и висини накнаде (став 1), а о захтеву за накнаду штете одлучује комисија за накнаду штете чији се састав и начин рада уређује актом министра надлежног за послове правосуђа (став 2).

Чланом 589. ЗКП прописано је: да ако захтев за накнаду штете не буде усвојен или Комисија не одлучи о захтеву у року од три месеца од дана када је поднет, оштећени може надлежном суду поднети тужбу за накнаду штете (став 1); да ако је постигнут споразум само у погледу дела захтева, тужба за накнаду штете се може поднети у односу на преостали део захтева (став 2); да док траје поступак из става 1. овог члана, не тече застарелост предвиђена у члану 591. овог законика (став 3); да се тужба за накнаду штете подноси против Републике Србије (став 4).

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд полази од већ заузетог става да се одредбе члана 30. Устава односе на иницијални чин притварања неког лица, односно на доношење решења о одређивању притвора од стране суда, а одредбе члана 31. Устава на трајање притвора, што подразумева да је притвор претходно одређен и да се лице већ налази у притвору. Стога Суд налази да је неосновано позивање подносиоца уставне жалбе Владимира Стајковића на повреду права зајемченог одредбама члана 30. став 1. Устава, већ да за оцену навода уставне жалбе могу бити релевантне само одредбе члана 31. Устава.

Наиме, тврдња подносиоца уставних жалби да је дошло до кршења члана 32. став 1. и члана 36. ст. 1. и 2. Устава, а која се заснива на доношењу различитих судских одлука не може се прихватити. Овакво схватање у супротности је са самом филозофско-правном идејом вишестепености судског поступка. Концепт вишестепености судског одлучивања управо почива на претпоставци да ће вишестепени суд, у поступку испитивања одлуке нижег суда не само моћи, него и морати да донесе супротну одлуку, уколико нађе да је у одлуци нижег суда настала *error in iudicando* или пак *error in procedendo*.

У погледу аспекта члана 32. став 1. Устава који се односи на разумни рок, Уставни суд констатује да је сам временски аспект обухваћен и чланом 31. Устава. Наиме, одредбе члана 31. Устава управо говоре о ограничавању трајања притвора на најкраће могуће време и усмерене су управо и само на притвор. С друге стране, одредба члана 32. став 1. Устава односи се на целокупан судски поступак, сагледавајући га од почетка до краја. Како у овом конкретном случају предмет уставних жалби јесте притвор, а не судски поступак у целини, Уставни суд закључује да није повређен члан 32. став 1, већ члан 31. Устава, како је и исказано у изреци ове одлуке. Исто се односи и на наводе подносиоца уставних жалби о кршењу члана 33. став 6. Устава у коме стоји да свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења. Одлуке оспорене уставним жалбама за свој предмет имају одређење тј. продужење притвора, те стога ове одлуке не треба ценити у контексту целокупног судског поступка и свих људских права која се тичу различитих аспеката судског поступка, већ је потребно фокусирати се на онај члан који конкретно одређује специфичности у вези притвора, тј. члан 31.

Подносиоци уставних жалби додатно наводе да је дошло до кршења члана 34. ст. 3. и 4. Устава, а којима се регулише презумпција невиности и начело *ne bis in idem*. Уставни суд је мишљења, а поткрепљено у тачки 3. под Б) ове одлуке, да како је у међувремену подносиоцима уставне жалбе притвор укинут, а судски поступак је наставио да тече, не постоји основ за тврдњу о кршењу презумпције невиности. Сама околност тока судског поступка указује на то да суд разматра да ли су осумњичени заиста криви или не, те та околност сама по себи анулира наводе о кршењу презумпције невиности.

Уставни суд се слаже и сам потврђује значај одредаба чл. 32. и 34. Устава, потенциран њиховим статусом недерогабилности. У овом конкретном

случају међутим, позив подносилаца уставних жалби на квалитет недерогабилности дефинисан у члану 202. Устава није релевантан, с обзиром на то да наведени члан 202. одређује статус појединих људских права у случајевима ванредног или ратног стања, те се тиме *telos* члана 202. Устава не може ставити у контекст конкретног случаја притвора у мирнодопским условима.

С обзиром на све изнето и полазећи од тога да подносиоци оспоравају решења којима је према њима притвор продужен, а имајући у виду наводе и разлоге изнете у уставној жалби у односу на оспорена решења, Уставни суд је оцену основаности изнетих тврдњи подносилаца о повреди свих означених Уставом зајемчених права ценио у оквиру права на ограничено трајање притвора из члана 31. Устава.

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.

Уставни суд је, полазећи од наведених општих принципа, као и околности конкретног случаја, утврдио да је притвор према подносиоцима уставне жалбе одређен и продужаван због постојања основане сумње да су извршили кривично дело изнуда. Остаје да се утврди да ли су надлежни судови дали релевантне и довољне разлоге који би оправдали продужење притвора и да ли су показали посебну хитност у вођењу поступка.

У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да се подносилац Владимир Стајковић до подношења последње уставне жалбе 4. априла 2014. године налазио у притвору скоро годину дана, рачунајући од 17. априла 2013. године, када је лишен слободе. Такође, Уставни суд је утврдио да су се подносиоци Далибор Богдановић, Божидар Јовић, Душан Богдановић и Слободан Ђукић до подношења уставне жалбе 10. децембра 2013. године налазили у притвору скоро осам месеци, рачунајући од 17. априла 2013. године, када су лишени слободе.

Виши суд у Београду се у образложењу оспорених првостепених решења, пре свега ослонио, поред постојања основане сумње против подносилаца, на тежину кривичног дела које им је стављено на терет и у том смислу се позвао на основану сумњу да су подносиоци у периоду од три године предузимали инкриминисане радње са „нарочитом упорношћу и безобзирношћу“ (силом и претњом принудили оштећеног да на штету своје имовине отуђи више станова, више луксузних аутомобила, мобилних телефона и готовог новца), са посебним освртом на ранију осуђиваност већине подносилаца због извршења кривичних дела са елементима насиља и кривичних дела чије је битно обележје прибављање противправне имовинске користи.

Узимајући у обзир да су подносиоци уставне жалбе оптужени да су извршили кривично дело изнуда у продуженом трајању, као и да су сви осим Далибора Богдановића раније осуђивани због извршења кривичних дела са елементима насиља и кривичних дела чије је битно обележје прибављање противправне имовинске користи, Уставни суд прихвата да су надлежни

судови основано сматрали да постоје особите околности које указују да ће подносиоци у кратком временском периоду поновити кривично дело, те да наведене околности првобитно, а и касније, могу бити оправдан разлог за продужење притвора.

Међутим, Уставни суд указује да и у случајевима када оцени да су разлози за продужење притвора релевантни и довољни, Суд мора да утврди и да ли су надлежни судови показали посебну хитност у вођењу поступка на које их усмерава члан 31. Устава (у смислу изнетог видети: Одлуку Уставног суда у предмету Уж-132/2011 од 24. новембра 2011. године, тачка 6. образложења; пресуде Европског суда за људска права у предметима *Хаманов против Бујарске*, број 44062/98 од 8. априла 2004. године, став 68. и *Wesolowski против Пољске*, број 29687/96 од 22. јуна 2004. године, став 52).

У смислу претходно наведеног, Уставни суд констатује да у периоду од три месеца и осам дана (од 8. јула 2013. године, када је у истражном поступку предузета последња радња достављањем извештаја о обављеном вештачењу ДНК материјала, до 16. октобра 2013. године) надлежни суд није предузео нити једну доказну радњу. Такође, Уставни суд констатује и да је наведена оптужница исправљана актима надлежног тужилаштва од 24. и 31. октобра 2013. године, да би решењем Вишег суда у Београду од 18. децембра 2013. године била враћена тужилаштву ради доношења наредбе о допуни истраге. Коначно, Уставни суд указује да су се сви подносиоци уставне жалбе у наведеном периоду непрекидно налазили у притвору и да надлежни судови нити у једном од оспорених решења нису оцењивали да ли је, у околностима конкретног случаја, мера притвора сведена на најкраће неопходно време, односно да ли је у кривичном поступку поступано са нарочитом хитношћу имајући у виду да је реч о притворском предмету.

Поред изнетог, Уставни суд истиче и да је Апелациони суд у Београду решењем Кж2. 4920/13 од 13. новембра 2013. године уважио жалбе изјављене против решења истог суда Кр. 108/13 од 11. октобра 2013. године, тако што је одбио предлог истражног судије Вишег суда у Београду Ки. 275/13 од 12. септембра 2013. године да се према подносиоцима уставне жалбе (и још једном лицу) продужи притвор, јер је утврдио да је ДНК вештачење „давно“ спроведено и да не може представљати нарочито важан разлог за продужење притвора (а што је био разлог за продужење притвора и у претходно донета два правноснажна решења), те да да важни разлози за продужење притвора у овој фази истраге нису ни постојали, без обзира на постојање притворског основа. Ово решење је било деклаторног карактера, будући да је претходно према подносиоцима уставне жалбе притвор правноснажно продужен након подизања оптужнице. Упркос наведеном утврђењу Апелационог суда у Београду, ни у једном образложењу оспорених решења донетих након 13. новембра 2013. године надлежни судови нису оцењивали разумност трајања притвора у односу на укупну дужину трајања кривичног поступка.

Следом свега до сада изнетог, Уставни суд је оценио да трајање притвора подносилаца уставне жалбе, у околностима конкретног случаја, није било сведено на најкраће неопходно време, посебно из разлога што истражни

поступак није спроведен са дужном пажњом, односно због непостојања образложења оспорених решења у погледу наведене чињенице.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцима уставне жалбе оспореним решењима повређено право на ограничено трајање притвора зајемчено одредбама члана 31. Устава.

Уставни суд констатује да је подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић тражио надокнаду нематеријалне штете у новчаном износу, док су подносиоци уставних жалби Далибор Богдановић, Божидар Јовић, Душан Богдановић и Слободан Ђукић тражили објављивање судске одлуке у средствима јавног информисања, као облик сатисфакције нематеријалне штете. Институт нематеријалне штете и надокнаде нематеријалне штете није једнозначан, већ се напротив појављује у више различитих облика. Тако се нематеријална штета може надокнађивати у новцу, али и кроз различите видове сатисфакције, као што су нпр. извињење, обећање да се радња неће поновити или пак објављивање пресуде, објављивање исправке, објављивањем информације од значаја за задовољење у јавним гласилима и сл. Уставни суд сматра да би у овом конкретном случају опредељивање за надокнаду нематеријалне штете у новцу могло попримити облик ретрибутивне санкције према држави, а што би било погрешно с обзиром на то да државни органи у свом раду нису поступали противзаконито. Констатацијом да је потврђен члан 31. Устава опредељује се да је став надлежног суда исказан у оспореним одлукама о продужењу притвора био у супротности са уставним људским правом ограниченог трајања притвора, али не нужно да је у супротности са законом, у смислу кршења закона, већ погрешне примене или тумачења норме. Додатно, Уставни суд прецизира да сатисфакција нематеријалне штете по свом бићу није и не сме да буде третирана као санкција, већ као задовољење. Сврха надокнаде нематеријалне штете јесте превасходно у нематеријалном задовољењу, а материјално задовољење се по правилу одређује када је нематеријална штета довела до израженог нарушавања психичке стабилности због бола или патње или пак до физичког унакажења, тј. нарушења физичке кохерентности особе, до умањење животне активности, повреде угледа, части и сл.

У овом конкретном случају Уставни суд је оценио да се правично задовољење остварује објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Овакав став је и додатно заснован на околности да, са једне стране, подносиоци Далибор Богдановић, Божидар Јовић, Душан Богдановић и Слободан Ђукић нису тражили накнаду нематеријалне штете, док је са друге стране, само подносилац Владимир Стајковић тражио надокнаду нематеријалне штете. При том, Уставни суд посебно наглашава да подносилац уставне жалбе Владимир Стајковић право на накнаду штете може остварити у посебном поступку, уколико се стекну услови за примену одредаба Главе XXV Законика о кривичном поступку.

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 нових решења о продужењу притвора.

Следом изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у првом делу тачке 1. и тач. 2. и 3. изреке.

6. Испитујући постојање претпоставки за одлучивање о делу уставне жалбе Владимира Стајковића којима се оспоравају решења Вишег суда у Београду (Ки. 275/13 од 19. априла 2013. године, Ки. 275/13 од 13. маја 2013. године, Кв. 2294/13 од 17. маја 2013. године и Кв. 2851/13 од 17. јуна 2013. године) и решења Апелационог суда у Београду (Кж2. 2542/13 од 3. јуна 2013. године, Кр. 76/13 од 15. јула 2013. године, Кж2. 3481/13 од 8. августа 2013. године, Кр. 101/13 од 13. септембра 2013. године, Кж2. 4230/13 од 1. октобра 2013. године и Кр. 108/13 од 11. октобра 2013. године), Уставни суд је утврдио да су оспорена решења подносиоцу уставне жалбе и његовом браниоцу достављена у октобру 2013. године. Имајући у виду да је подносилац уставну жалбу против наведених аката изјавио 6. децембра 2013. године, Устави суд је у овом делу одбацио уставну жалбу као неблагоприятну, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона.

У односу на део уставне жалбе Владимира Стајковића којима се оспоравају дописи – предлози за продужење притвора Ки. 275/13 од 12. и 29. јула 2013. године, Уставни суд је, имајући у виду правну природу и садржину оспорених аката, утврдио да се не ради о појединачним актима из члана 170. Устава и оценио да нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Следом изнетог, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 36. став 1. тач. 2) и 7) Закона о Уставном суду, у овом делу уставну жалбу Владимира Стајковића одбацио и решио као у другом делу тачке 1. изреке.

7. 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-7750/2013 од 20. априла 2017. године („Службени гласник РС“, број 49/17)

### **Повреда права на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбама члана 31. Устава**

Уставни суд донео је

### **О Д Л У К У**

Усваја се уставна жалба Д. Ш. и утврђује да је решењем Вишег суда у Новом Саду Кв. 1901/13 од 25. новембра 2013. године и решењем Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 3757/13 од 16. децембра 2013. године повређено право подносиоца уставне жалбе зајемчено одредбама члана 31. Устава Републике Србије.

## Образложење

1. Д. Ш. из Новог Сада је, 22. јануара 2014. године, преко пуномоћника Б. В, адвоката из Новог Сада, Уставном суду поднео уставну жалбу против решења Вишег суда у Новом Саду Кв. 1901/13 од 25. новембра 2013. године и решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 3757/13 од 16. децембра 2013. године, због повреде права на слободу и безбедност, права на ограничено трајање притвора, права на правично суђење и посебног права окривљеног да му се суди без одуговлачења, зајамчених одредбама члана 27. став 1, члана 31, члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, поред осталог, наводи:

– да му је притвор одређен решењем истражног судије Вишег суда у Новом Саду Ки. 365/11 од 2. децембра 2011. године на основу одредбе члана 142. став 1. тачка 3) тада важећег Законика о кривичном поступку, а који му се рачуна од 1. децембра 2011. године када је лишен слободе;

– да је 29. маја 2012. године против њега подигнута оптужница због кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, која је решењем Вишег суда у Новом Саду Кв. 846/12 од 27. јуна 2012. године враћена Вишем јавном тужилаштву у Новом саду на допуну истраге;

– да је до дана подношења уставне жалбе промењено „чак четири председника већа и одржано свега два главна претреса, и то дана 24. маја 2013. и 16. октобра 2013. године“;

– да му је оспореним решењима притвор продужен на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) важећег Законика о кривичном поступку са образложењем да је „више пута осуђиван због разних кривичних дела“ и да је основано сумњив да је у дужем временском периоду од скоро годину дана, заједно са другим окривљенима, у више наврата неовлашћено стављао у промет опојне дроге и ангажовао друга лица“;

– да се у притвору непрекидно налази од 1. децембра 2011. године и да је „период од две године и скоро два месеца потпуно изгубио смисао и постао казна“ и да је временска одредница – да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело – сада већ потпуно превазиђена“;

– да су „надлежни судови пропустили да за своје одлуке дају јасне, довољне и индивидуализоване разлоге, већ притвор продужавају по аутоматизму, понављањем истих стереотипних разлога који су били почетни основ за његово одређивање и уобичајених законских формулација“;

– да надлежни судови у својим решењима нису образложили како ће у кратком временском периоду поновити кривично дело „што представља императивни део законске одредбе за продужење притвора по основу члана 211. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку, посебно имајући у виду да је од евентуалног извршења кривичних дела које му је стављено на терет (од 11. децембра 2010. до 15. децембра 2011. године) до доношења оспорених решења протекло преко пуне две године“;



– да су „разлози и првостепеног и другостепеног суда, сада већ годинама, идентични и стереотипни, те ни један од њих није нов због кога би продужење притвора било неопходно“;

– да „наведени разлози, иако некада релевантни, протеком времена су били све мање и мање довољни, а сада су већ потпуно недовољни“;

– да су „судови пропустили да приликом одлучивања о основаности притвора посматрају и динамику кретања предмета током поступка, ажурност поступања суда у извођењу доказа, као и постојање доказа који поткрепљују основану сумњу“;

– да је након подигнуте оптужнице у предмету поступало четири председника судећег већа, те да је „само пред једним од њих одржано свега два главна претреса“;

– да се „пуштање на слободу може условити неким другим, блажим мерама којима се иста сврха постиже“, те да је „лице које се налази у притвору има право на приоритет и на вођење поступка са посебном експедитивношћу“.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права, поништи оспорена решења и одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у документацију приложену уз уставну жалбу и одговор Вишег суда у Новом Саду Су-VIII-43-2/14 од 7. априла 2014. године, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

#### А) Чињенице које се односе на кривични поступак

Пред Вишим судом у Новом Саду се у време подношења уставне жалбе водио кривични поступак против подносиоца уставне жалбе и других лица у предмету К. 168/12, због, поред осталих, кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога из члана 246. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика.

Кривични поступак је отпочео доношењем решења о спровођењу истраге истражног судије Вишег суда у Новом Саду Ки. 365/11 од 2. децембра 2011. године.

Након спроведене истраге која је трајала скоро шест месеци, Више јавно тужилаштво у Новом Саду је 29. маја 2012. године против подносиоца уставне жалбе и других лица подигло оптужницу Кт. 588/11, која је

27. јуна 2012. године решењем Вишег суда у Новом Саду враћена наведеном тужилаштву на допуну истраге.

У периоду од 29. маја 2012. године (када је оптужница подигнута) до 7. априла 2014. године (када је Виши суд у Новом Саду одговорио на наводе уставне жалбе), главни претрес у предмету Вишег суда у Новом Саду К. 168/12 је четири пута почео изнова, јер је промењено четири председника судећег већа, а главни претрес је заказан укупно десет пута.

Припремно рочиште је пред четвртим председником судећег већа заказано и одржано 16. јануара 2014. године, а главни претрес је отпочео 24. фебруара 2014. године када је подносилац уставне жалбе заједно са осталим окривљенима изнео своју одбрану.

Према подацима са интернет странице „Портал судова Србије“ ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)), Виши суд у Новом Саду је, након одржаног главног претреса и спроведеног доказног поступка, 10. априла 2015. године донео пресуду К. 168/12 којом је подносиоца уставне жалбе огласио кривим и осудио.

Поступак у предмету Вишег суда у Новом Саду К. 168/12 је правноснажно окончан 2. септембра 2015. године.

#### Б) Чињенице које се односе на притвор

Подносилац уставне жалбе се до дана подношења уставне жалбе (22. јануар 2014. године) налазио у притвору две године и скоро два месеца, рачунајући од 1. децембра 2011. године, када је лишен слободе.

Притвор је према подносиоцу уставне жалбе одређен решењем истражног судије Вишег суда у Новом Саду Ки. 365/11 од 2. децембра 2011. године, на основу одредаба члана 142. став 1. тачка 3) тада важећег Законика о кривичном поступку, који му је током истражног поступка и након подизања оптужнице више пута продужаван.

Оспореним решењем Вишег суда у Новом Саду Кв. 1901/13 од 25. новембра 2013. године према подносиоцу уставне жалбе (и другим лицима) је притвор продужен за највише 60 дана, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 3) важећег Законика о кривичном поступку.

Виши суд у Новом Саду је у образложењу оспореног решења, поред осталог, навео: да је „окривљени Д. Ш. према изводу из казнене евиденције више пута осуђиван због раних кривичних дела“, и то на казну затвора у трајању од 12 година и десет месеци пресудом Окружног суда у Новом Саду К. 257/94 од 10. новембра 1995. године због извршења кривичног дела тешки случајеви разбојништва и разбојничке крађе и на казну затвора у трајању од пет година пресудом Окружног суда у Новом Саду К. 360/05 од 16. фебруара 2006. године због извршења кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога; да је „осуђиван због истоврсних кривичних дела због којег је оправдано сумњив и у овом кривичном поступку, те да постоји континуитет у његовом противправном понашању обзиром да му се оптужницом ставља на терет да је основано сумњив да је у дужем временском периоду од око годину дана, заједно

са другим окривљенима у више наврата неовлашћено стављао у промет опојне дроге, те да је и сам ангажовао друга лица ради неовлашћеног стављања у промет опојних дрога у дужем временском периоду“; да све наведене околности „указују да би окривљени у случају да се нађе на слободи, могао у кратком временском периоду поновити кривично дело за које је оправдано сумњив“.

Апелациони суд у Новом саду је оспореним решењем Кж2. 3757/13 од 16. децембра 2013. године одбио као неосновану, поред осталих, жалбу браниоца подносиоца уставне жалбе изјављену против решења Вишег суда у Новом саду Кв. 1901/13 од 25. новембра 2013. године, налазећи да је првостепени суд „за своју одлуку дао јасне, разумљиве и на закону засноване разлоге, а да је притварање окривљених неопходно ради вођења кривичног поступка и да се иста сврха не може остварити другом мером“. Такође, Апелациони суд у Новом Саду је нагласио да је „чињеница да у овом кривичном поступку притвор у односу на окривљене траје нешто више од две године“, али да ова чињеница „не утиче на правилност утврђења првостепеног суда да је притварање и даље нужно“.

Према подацима са интернет странице „Портал судова Србије“ ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)), према подносиоцу уставне жалбе је 2. децембра 2014. године укинут притвор.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се указује у уставној жалби, утврђено је: да свако има право на личну слободу и безбедност и да је лишење слободе допуштено је 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 после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (члан 31); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења (члан 33. став 6).

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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 3) ЗКП, притвор се 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.

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).

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 27. став 1, члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава ценио у оквиру права из члана 31. Устава.

Полазећи од наведених општих принципа, као и околности конкретног случаја, Уставни суд је утврдио да се подносилац уставне жалбе до подношења уставне жалбе 22. јануара 2014. године налазио у притвору две године и скоро два месеца, рачунајући од 1. децембра 2012. године, када је лишен слободе.

Притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен и продужаван због постојања оправдане сумње да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога.

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 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.

У односу на наведени притворски разлог, у образложењу оспорених решења Вишег и Апелационог суда у Новом Саду је, поред осталог, наведено да постоји оправдана сумња да је подносилац уставне жалбе извршио кривично дело које му се ставља на терет, односно да је оправдано сумњив да је у дужем временском периоду од око годину дана, заједно са другим окривљенима у више наврата неовлашћено стављао у промет опојне дроге, те да је и сам ангажовао друга лица ради неовлашћеног стављања у промет опојних дрога. Даље је наведено да је подносилац два пута осуђиван због истоврсних кривичних дела, тачније због извршења кривичног дела тешки случајеви разбојништва на казну затвора у трајању од 12 година и десет месеци и због извршења кривичног дела неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога на казну затвора у трајању од пет година. Имајући у виду да је у предметном поступку оправдано сумњив да је извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, као и све претходно истакнуто, редовни судови су закључили да све те околности, у међусобној повезаности, представљају особите околности које указују да ће подносилац у случају боравка на слободи, у кратком временском периоду поновити кривично дело, па је „притварање и даље нужно“.

Узимајући у обзир да је подносилац уставне жалбе оптужен да је са више других окривљених лица извршио кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога у више наврата и у дужем временском периоду, те да је раније осуђиван због извршења истог кривичног дела које му је и у овом кривичном поступку стављено на терет, као и због извршења кривичног дела тешки случајеви разбојништва, за која дела су му изречене вишегодишње затворске казне, Уставни суд прихвата да су надлежни судови основано сматрали да постоје конкретне особите околности које, у овом случају, указују да подносилац уставне жалбе у кратком временском периоду поновити дело и да су те околности таквог значаја да оправдавају продужење мере притвора, те да, првобитно, а и касније, могу бити оправдан разлог за продужење притвора.

Међутим, имајући у виду да се подносилац до дана подношења уставне жалбе непрекидно налазио у притвору две године и скоро два 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 да из одговора Вишег суда у Новом Саду од 7. априла 2014. године произлази да је у кривичном поступку који се против подносиоца уставне жалбе и других лица водио у предмету К. 168/12 промењено четири председника судећег већа, што значи да је због промене у саставу већа главни претрес четири пута почињао изнова. Поред наведеног, Уставни суд, такође констатује да из одговора Вишег суда у Новом Саду произлази да је припремно рочиште у наведеном предмету пред четвртим по реду судећим већем било заказано и одржано 14. јануара 2014. године и да је главни претрес отпочео тек 24. фебруара исте године, дакле након скоро

две године од како је оптужница подигнута. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да се подносилац уставне жалбе налазио у притвору већ две године и скоро два месеца, Уставни суд налази да, у конкретном случају, подносиоцу уставне жалбе није осигурано посебно ажурно вођење кривичног поступка. Како је сагласно важећим одредбама ЗКП притвор према подносиоцу уставне жалбе могао трајати све до правноснажности пресуде, то су надлежни судови који одлучују о продужењу притвора били дужни да оцене и разумност трајања притвора у односу на укупну дужину трајања кривичног поступка, односно на радње које су до тада у поступку спроведене. Стога се наводи из оспореног другостепеног решења да се „разлози због којих је притвор одређен и више пута продужаван нису изменили нити су изгубили на интензитету“, не могу прихватити као уставноправни, будући да у околностима конкретног случаја, кривични поступак није вођен са нарочитом хитношћу.

У том смислу, Уставни суд указује да је сврха притвора несметано вођење кривичног поступка, а да је несметано вођење кривичног поступка условљено ефикасним спровођењем доказног поступка. Такође, Уставни суд указује да када је у принципу притвор оправдан, кривични поступак се у случају када се окривљени налази у притвору мора водити са нарочитом хитношћу (видети, поред осталих, пресуду Европског суда за људска права у предмету *Punzelt против Републике Чешке*, број 31315/96, од 25. априла 2000. године, став 81).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима повређено право на ограничено трајање притвора зајемчено одредбама члана 31. Устава и оценио да се правично задовољење у овом случају остварује самим утврђивањем повреде права, а имајући у виду да подносилац није тражио накнаду нематеријалне штете.

Уставни суд није поништио оспорена решења, имајући у виду да су та решења била темпоралног карактера и да су престала да производе правно дејство доношењем нових решења о продужењу притвора.

Следом изнетог, Уставни суд је, на основу 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), уставну жалбу усвојио, као у изреци.

6. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Нису повређена права у вези трајања притвора,  
из члана 31. ст. 2. и 3. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба М. П. изјављена против решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 3633/13 од 4. децембра 2013. године.

**Образложење**

1. М. П. из Госпођинаца, преко пуномоћника В. Б, адвоката из Новог Сада, поднео је Уставном суду, 20. јануара 2014. године, уставну жалбу против решења Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 3633/13 од 4. децембра 2013. године, због повреде права зајемчених одредбама члана 31. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби наводи:

– да се пред Вишим судом у Новом Саду против њега и још три лица води кривични поступак због кривичног дела тешко дело против опште сигурности из члана 288. став 2. у вези члана 278. став 3. у вези става 1. Кривичног законика;

– да се у притвору налази од 2. априла 2012. године, који му је више пута продужен, последњи пут решењем Вишег суда у Новом Саду Кв. 1898/13 од 22. новембра 2013. године за 60 дана;

– да је Апелациони суд у Новом Саду, решавајући о његовој жалби изјављеној против наведеног решења о продужењу притвора, 4. децембра 2013. године донео оспорено решење Кж2. 3633/13, дословно понављајући образложење из првостепеног решења, чиме „није учинио извесним чињенице које поткрепљују разлоге за продужење притвора“;

– да разлoзима изнетим у оспореном другостепеном, као и првостепеном решењу „нису доказане тврдње о трајном узнемирењу јавности, које се наводи као околност за продужење притвора... нити су направили логички низ којим би објаснили које су то посебне околности кривичног дела... и како управо те околности доводе до узнемирења јавности због чега би било неопходно продужити притвор“;

– да је у оспореном решењу суд пропустио да утврди постојање околности које опредељују основаност продужења притвора, као и да наведе јасне, одређене, индивидуализоване и аргументоване разлоге за продужење притвора по основу узнемирења јавности, које је можда и постојало када је притвор одређен, али је питање да ли и даље постоји, посебно када се има у виду протек времена од када је притвор одређен;

– да су му наведеним пропустима повређена права зајемчена одредбама члана 31. ст. 2. и 3. Устава.

Предложио је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и утврди право подносиоцу на накнаду штете у износу од 5.000 евра.

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 уз уставну жалбу и утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Пред Вишим судом у Новом Саду, у предмету К. 272/12, води се кривични поступак против подносиоца уставне жалбе и још тројице оптужених лица због кривичног дела тешко дело против опште сигурности из члана 288. став 2. у вези кривичног дела изазивање опште опасности из члана 278. став 3. у вези ст. 1. и 2. Кривичног законика.

Након спроведене истраге, Више јавно тужилаштво у Новом Саду је 28. септембра 2012. године против подносиоца уставне жалбе и осталих лица подигло оптужницу Кт.С. 141/12.

Притвор је подносиоцу уставне жалбе одређен решењем истражног судије Вишег суда у Новом Саду Ки. 103/12 од 4. априла 2012. године, који му се рачуна од 2. априла 2012. године, када је лишен слободе, из разлога прописаних одредбом члана 142. став 1. тачка 5) Законика о кривичном поступку, који се примењивао до 30. септембра 2013. године.

Нови Законик о кривичном поступку је 15. јануара 2012. године ступио на снагу, али се примењивао од 1. октобра 2013. године, изузев у поступцима за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности, у ком случају се примењивао од 15. јануара 2012. године.

Током трајања истражног поступка и након подизања оптужнице притвор је подносиоцу уставне жалбе продужаван више пута такође из разлога прописаних одредбом члана 142. став 1. тачка 5) тада важећег Законика о кривичном поступку.

Након почетка примене новог Законика о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП), подносиоцу као окривљеном је притвор продужен решењем Вишег суда у Новом Саду Кв. 1657/13 од 1. октобра 2013. године, из разлога пописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП за 60 дана, односно до даље одлуке суда, а најкасније до 29. новембра 2013. године.

У други пут поновљеном поступку одлучивања о притвору, Виши суд у Новом Саду је 22. новембра 2013. године донео решење Кв. 1898/13 којим



је подносиоцу као окривљеном продужио притвор из разлога пописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП за 60 дана, односно до даље одлуке суда, а најкасније до 28. јануара 2014. године. У образложењу овог решења о продужењу притвора, наведено је:

– да је „веће имало у виду да је у моменту одређивања притвора оптуженима, а који је уследио у априлу 2012. године, одмах након предметног догађаја, за који се оптужени оправдано сумњиче да су починили кривично дело које им се оптужницом ставља на терет, а последица предметног кривичног дела је смрт шесторо младих људи у угоститељском објекту, оваква тежина последице кривичног дела довела до узнемирења јавности, посебно млађих људи посетилаца угоститељских објеката, као и њихових родитеља и која узнемиреност има трајан карактер, односно постоји за време трајања предметног кривичног поступка... Иста се обнавља перманентним извештавањем медија о поступку и оглашавањем учесника у поступку у медијима“;

– да би се постојеће узнемирење јавности у случају укидања притвора оптуженима, одређеног по основу члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, по мишљењу суда, повећало до мере која би угрозила правично вођење кривичног поступка, а то узнемирење не би било могуће отклонити изрицањем друге блаже мере и на тај начин обезбедити несметано вођење и окончање кривичног поступка у коме су, према стању списка, спроведени у великој мери предложени докази;

– да, с обзиром на наведено, веће сматра да је неопходно даље задржавање оптужених у притвору ради несметаног вођења кривичног поступка, с обзиром на то да се иста сврха не може постићи другом блажом мером;

– да интерес несметаног вођења кривичног поступка има предност у односу на право оптужених да се бране са слободе, па је веће оптуженима продужило притвор за 60 дана у смислу одредбе члана 216. став 2. ЗКП.

Апелациони суд у Новом Саду је 4. децембра 2013. године, одлучујући о жалбама окривљених и њихових бранилаца изјављеним против решења о продужењу притвора, донео оспорено решење Кж2. 3633/13 којим је одбио као неосноване жалбе бранилаца окривљених и потврдио решење о продужењу притвора Вишег суда у Новом Саду Кв. 1898/13 од 22. новембра 2013. године, наводећи у образложењу:

– да је „првостепени суд у побијаном решењу правилно оценио да је оправдано даље задржавање окривљених у притвору из разлога предвиђених у члану 211. став 1. тачка 4) ЗКП, јер су окривљени оправдано сумњиви да су извршили кривична дела која су им оптужницом Вишег јавног тужилаштва у Новом Саду Кт-141/12 од 28. септембра 2012. године стављена на терет, а постојањем овакве оправдане сумње испуњена је основна претпоставка за одређивање, односно продужење притвора, из члана 211. став 1. ЗКП, с обзиром на то да је оптужницом окривљенима стављено на терет извршење кривичног дела тешко дело против опште сигурности из члана 288. став 2. КЗ, за које је прописана казна затвора преко 10 година, а тежина последице тог кривичног дела, за које су окривљени оправдано сумњиви да су га извршили, је чињеница да је у пожару који је избио критичном

приликом у угоститељском објекту „К.“ у Новом Саду живот изгубило шест младих особа, несумњиво је, и по оцени овог суда, довело до узнемирења јавности које, имајући у виду да је предметни догађај праћен извештавањем средстава јавног информисања и оглашавањем учесника у поступку у медијима, постоји за све време трајања овог кривичног поступка и исто може угрозити његово несметано и правично вођење, а како је то све и у образложењу побијаног решења првостепени суд оправдано и оценио, због чега је, и по оцени другостепеног суда, у овом кривичном поступку неопходно и даље продужење притвора према окривљенима, као нужне мере ради даљег несметаног вођења кривичног поступка чија се сврха за сада не може обезбедити другом мером предвиђеном законом“.

Подносилац уставне жалбе се до дана подношења уставне жалбе (20. јануар 2014. године) налазио у притвору једну годину, осам месеци и 18 дана, рачунајући од 2. априла 2012. године, када је лишен слободе.

Према подацима објављеним на веб-сајту: [www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs), подносиоцу уставне жалбе притвор је укинут 23. јуна 2014. године, пресуда којом се оглашава кривим донета је 22. септембра 2014. године, првостепена пресуда је у односу на подносиоца потврђена одлуком другостепеног суда 2. априла 2015. године, док је 26. јануара 2016. године одбијен као неоснован захтев за заштиту законитости који је поднео бранилац подносиоца.

4. Одредбама Устава, на чије повреде се подносилац позива у уставној жалби, утврђено је да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом, као и да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор одређен (члан 31. ст. 2. и 3).

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/2014) (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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

Трајање притвора након подизања оптужнице прописано је одредбама члана 216. ЗКП, према којима: 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); решење о одређивању, продужењу или укидању притвора доноси се по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (став 2); веће је 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); ако након потврђивања оптужнице притвор буде укинут због тога што нема основа за сумњу о постојању кривичног дела, суд ће испитати оптужницу у складу са чланом 337. овог законика (став 4); 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, жалба, решење и остали списи достављају се одмах већу и жалба не задржава извршење решења (став 5); 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 (став 6).

Одредбама члана 278. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09) (у даљем тексту: КЗ), је, поред осталог, прописано: да ће се казнити затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном, онај ко пожаром, поплавом, експлозијом, отровом или отровним гасом, радиоактивним или другим јонизујућим зрачењем, електричном енергијом, моторном силом или каквом другом општеопасном радњом или општеопасним средством изазове опасност за живот или тело људи или за имовину већег обима (став 1); да ће се учинилац казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном, ако су дела из ст. 1. и 2. овог члана учињена на месту где је окупљен већи број људи (став 3).

Одредбом члана 288. став 2. КЗ је прописано да ће се учинилац казнити затвором од две до дванаест година, ако је услед дела из члана 278. ст. 1. до 4, члана 279. ст. 1. и 2, члана 280. ст. 1. и 2, члана 281. став 1. и члана 284. овог законика наступила смрт једног или више лица.

5. Уставни суд је констатовао да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди права из члана 31. ст. 2. и 3. Устава у односу на оспорено решење заснива на тврдњама да није било основа да му се притвор продужи на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, јер не постоје разлози који би оправдали ову меру, односно јер оспорено решење није образложено, те да мера притвора није сведена на најкраће неопходно време.

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 (и продужење) притвора, надлежни суд образлаже зашто је притвор неопходан ради вођења кривичног поступка.

Такође, Уставни суд указује да је у више својих одлука заузео становиште да дужина трајања притвора која неће довести до повреде 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.

Полазећи од наведених општих принципа, као и околности конкретног случаја, Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен и продужаван због постојања основане сумње да је извршио кривично дело тешко дело против опште сигурности из члана 288. став 2. у вези члана 278. став 3. у вези става 1. Кривичног законика, за које је прописана казна затвора од две до 12 година.

Поред постојања оправдане сумње да је подносилац извршио кривично дело, Апелациони суд у Новом Саду је у оспореном решењу, као и Виши суд у Новом Саду у првостепеном решењу о продужењу притвора, утврдио да постоји законски основ из тачке 4) члана 211. став 1. ЗКП, односно да је за кривично дело које се подносиоцу ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, а да је тежина последице кривичног дела довела до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

У смислу наведеног, Уставни суд указује на то да се притворски основ садржан у одредби члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП заснива на: 1) висини прописане, односно изречене казне затвора (у конкретном случају прописане казна затвора до 12 година) и 2) начину извршења или тежини последице кривичног дела који су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. Из наведеног следи да је надлежни суд који одлучује о одређивању, односно о продужењу притвора према неком лицу по наведеном законском основу, дужан да утврди

постојање неколико кумулативно испуњених услова, и то: 1) објективни елемент, висину запрећене или изречене казне; 2) да је услед начина извршења или тежине последица кривичног дела дошло до узнемирења јавности, које објективно мора наступити; 3) да такво узнемирење јавности може угрозити несметано вођење кривичног поступка, посебно имајући у виду да није свако узнемирење јавности разлог за притвор, већ само оно које може реално и непосредно угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка (у смислу наведеног видети Одлуку Уставног суда Уж-8018/2013 од 28. новембра 2013. године).

У конкретном случају, као разлоге који су оправдали продужење притвора према подносиоцу по наведеном законском основу, надлежни судови су навели: 1) да постоји оправдана сумња да је подносилац као окривљени извршио кривично дело за које је запрећена казна затвора у трајању од преко десет година; 2) да је због тежине последица кривичног дела, које се огледају у чињеница да је у пожару који је избио критичном приликом у угоститељском објекту „К.“ у Новом Саду живот изгубило шест младих особа, дошло до узнемирења јавности које, имајући у виду да је предметни догађај праћен извештавањем средстава јавног информисања и оглашавањем учесника у поступку у медијима, постоји за све време трајања овог кривичног поступка; 3) да такво узнемирење јавности може угрозити даље несметано и правично вођење кривичног поступка, због чега је неопходно и даље продужење притвора према окривљеном, као нужне мере чија се сврха за сада не може обезбедити другом мером предвиђеном законом.

Уставни суд је оценио да је оспорено решење засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права, те да је надлежни суд поступао у складу са ЗКП када је утврдио да постоје услови да се подносиоцу уставне жалбе продужи притвор по означеном законском основу. Наиме, по оцени Уставног суда, Апелациони суд у Новом Саду је у оспореном решењу навео и јасно образложио, поред висине запрећене казне, конкретне околности које су у овом случају, због начина извршења и тежине последице кривичног дела, довеле до узнемирења јавности које може угрозити несметано вођење кривичног поступка и да такво узнемирење јавности постоји за све време трајања овог кривичног поступка, па и у време доношења оспореног решења, јер је предметни догађај праћен извештавањем средстава јавног информисања и оглашавањем учесника у поступку у медијима, из чега произлази да узнемирење јавности којим би било угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка није изгубило на свом интензитету и деловању на свест људи.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је оценио као неосноване наводе подносиоца да није било основа да му се притвор продужи, да не постоје разлози који би оправдали ову меру, односно да оспорено решење није образложено.

Такође, Уставни суд је утврдио да се подносилац до дана подношења уставне жалбе (20. јануар 2014. године) налазио у притвору једну годину, осам месеци и 18 дана (рачунајући од 2. априла 2012. године, када је лишен

слободе), да му је притвор укинут 23. јуна 2014. године, пресуда којом се оглашава кривим донета 22. септембра 2014. године, те да је првостепена пресуда у односу на подносиоца потврђена одлуком другостепеног суда 2. априла 2015. године, односно да је кривични поступак правноснажно окончан за три године, па како се ради о врло озбиљном и тешком кривичном делу и сложеном доказном поступку са већим бројем окривљених, Уставни суд је оценио да је оспорени кривични поступак вођен са примереном хитношћу.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да је оспорено решење о продужењу притвора донето из разлога и у поступку који је предвиђен законом, као и да су у њему наведени релевантни и довољни разлози због којих је надлежни суд сматрао да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који је спроведен са примереном хитношћу.

Следом наведеног, Уставни суд је нашао да оспореним решењем нису повређена Уставом зајемчена права подносиоца уставне жалбе из члана 31. ст. 2. и 3. 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), одбио уставну жалбу као неосновану.

6. Уставни суд је, на основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-595/2014 од 11. маја 2017. године

(„Службени гласник РС“, број 70/17)

*\* Поводом Одлуке Уж-595/2014 од 11. маја 2017. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 70/17, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

У односу на Одлуку Уставног суда

у предмету Уж-595/2014 од 11. маја 2017. године

### I

Уставни суд је, у предмету Уж-595/2014 од 11. маја 2017. године, већином гласова одлучио да одбије као неосновану уставну жалбу којом подносилац тврди да је одлуком о продужењу притвора повређено његово људско право на слободу и безбедност.

Чињеница да се наводи уставне жалбе односе на фундаментално људско право, какво је право на слободу и безбедност, нагнала ме је да не оставим без образложења своје неслагање са ставом већине судија израженим у наведеној одлуци.

Фундаменталност је епитет којим се ките она права која су за људско биће најважнија, која произлазе из урођеног достојанства људске личности и која их у есенцијално егзистенцијалном смислу штите од свемоћи државе.

Формалноправно посматрано, у равни номотехнике, сва људска права у Уставу Републике Србије, Међународном пакту о грађанским и политичким правима од 1966. године, као и у Европској конвенцији о људским правима и основним слободама од 1950. године, јесу међу собом равноправна. Ипак, нису сва људска права истог значаја. Постоје нека људска права која су важнија од других и то се огледа како у њиховом посебном месту у номенклатури људских права, тако и у скрупулозности са којом судије треба да приступају њиховој заштити.

Посебно значајна карактеристика фундаменталности права огледа се у примарности примене, у приоритету у односу на друга људска права која нису фундаментална и у односу на изузетке којима се фундаментална права ограничавају. Право на слободу, као једно од фундаменталних права, није апсолутно, оно се под Уставом утврђеним условима може ограничити, при чему слобода је правило, а њено ограничење изузетак. Предност се увек мора дати слободи човека, а када се ограничава, ограничење мора да буде посебно опрезно примењено и несумњиво утврђено због чега је већи интерес човека лишити слободе.

Није згорег на овом месту подсетити се и тога да је право на слободу и безбедност, те његово ограничење у виду притвора, нама у држави Србији одавно познато људско право. Конституционисано је још Сретењским уставом од 1835. године, а у данашњем Уставу вишеструко је зајемчено.

Наведене основне и опште познате теоријске оцене о значају фундаменталности права, суштински су основ за мој став у овом конкретном уставносудском предмету. Разматрајући уставну жалбу кроз призму карактеристика фундаменталности људског права на слободу и безбедност, формирало ми се мишљење да је оцени навода конкретне уставне жалбе било потребно приступити темељније.

## II

У конкретном уставносудском предмету разматрана је повреда члана 31. Устава – трајање притвора, као мере ограничења фундаменталног права на слободу и безбедност. Наш Устав јасно одређује да притвор треба свести на најкраћу могућу меру, имајући у виду разлоге притвора; да се притвор одређује током истраге на најдуже три месеца, а може се продужити за још три месеца; после подизања оптужнице, трајање притвора своди се на најкраће неопходно време, у складу са законом, а притвореник се пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен.

На сличан начин ово питање уређују и међународноправни акти који су сагласно чл. 16. и 194. Устава саставни део нашег правног система. Најважнији међу њима су Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 9) и Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (члан 5).

Притвор је, у нашем законодавству, регулисан у складу са принципима и стандардима заштите људских права. Оно што је потребно то је – применити их.

Уставни суд је тај који Уставом зајемчена људска права и слободе штити и својим одлукама даје им јасну физиономију. Суд је до сада у већем броју уставносудских предмета разматрао повреде људског права на слободу и безбедност. За потребе овог конкретног предмета осврнућу се на неке опште ставове о притвору изречене у одлукама Уставног суда.

Стандардном и општеприхваћеном формулацијом, често понављаном, наглашава се 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.“ (Нпр. Уж-8018/2013 од 28. новембра 2013. године; Уж-4256/2012 од 9. октобра 2015. године.)

Потом, да „постојање сумње да је притворено лице извршило кривично дело, а у циљу несметаног вођења поступка, је услов *sine qua non* за постојање уставности и законитости, како приликом одређивања, тако и приликом продужавања мере притвора. (...) Међутим, постојање основане сумње само по себи није довољно. Стога су надлежни судови приликом доношења одлуке о притвору, у случају када утврде да и даље постоје разлози за продужење ове мере, дужни да посебно образложе разлоге за притвор у сваком појединачном случају. Ти разлози морају бити релевантни и довољни, односно не смеју бити произвољни“ (Уж – 1429/2008 од 16. јула 2009. године; Уж-4940/2010 од 31. марта 2011. године; Уж-4256/2012 од 9. октобра 2015. године). Другим речима, о произвољном лишењу слободе може се говорити „онда када надлежни органи не образложе на задовољавајући начин разлоге због којих је лишавање слободе било неопходно“ (Уж-8018/2013 од 28. новембра 2013. године; Уж-4256/2012 од 9. октобра 2015. године).

У односу на аспект протекла времена Суд је изражавао мишљење да је „у надлежности редовних судова да осигурају да притвор оптуженог лица не прелази разумни временски рок. У том смислу редовни судови су дужни да пажљиво испитају оправданост продужења притвора с обзиром на околности сваког конкретног случаја, односно да у сваком конкретном случају утврде и наведу даље постојање законске основе за притвор, те подробно аргументују разлоге због којих сматрају да легални и легитимни циљеви притвора и даље постоје“ (Уж-4940/2010 од 31. марта 2011. године; Уж-4256/2012 од 9. октобра 2015. године). Притом, „уколико суд оцени да окривљеног треба задржати у притвору, у решењу мора навести детаљне и индивидуализоване разлоге за такву одлуку“ (Уж – 1429/2008 од 16. јула 2009. године; Уж-8018/2013 од 28. новембра 2013. године; Уж-4256/2012 од 9. октобра 2015. године). Сличан овоме је и став да је у надлежности „редовних судова да утврде постојање конкретних разлога који се односе на основ за одређивање или продужење мере притвора“ (Уж-4256/2012 од 9. октобра 2015. године).

Притворски основ на коме се заснива оспорена судска одлука о продужењу притвора, дефинисан позитивним Закоником о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП/11) у члану 211. став 1. тачка 4. такође је разматран у досадашњем раду Уставног суд више пута. Уставни суд наглашава да је код овог притворског основа, који се поједностављено назива узнемирење



јавности, „надлежан суд (...) дужан да утврди постојање неколико кумулативно испуњених услова, и то: 1) објективни елемент, висину запрећене или изречене казне; 2) да је услед начина извршења или тежине последица кривичног дела дошло до узнемирења јавности, које објективно мора наступити; 3) да такво узнемирење јавности може угрозити несметано вођење кривичног поступка, посебно имајући у виду да није свако узнемирење јавности разлог за притвор, већ само оно које може реално и непосредно угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка“ (Уж-8018/2013 од 28. новембра 2013. године).

Заокружен став у погледу процене овог притворског основа исказан је следећим речима: „Уставни суд констатује да у оспореним решењима нису наведене конкретне чињенице и околности које указују да је заиста дошло до узнемирења јавности, а због тежине или последице кривичног дела које се подносиоцу уставне жалбе ставља на терет, те да оне могу због својих манифестационих облика озбиљно и непосредно угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. Уставни суд указује да су судови у оспореним решењима морали такве околности, за које су сматрали да постоје посебно образложити и довести их у везу са тежином кривичног дела које је подносиоцу уставне жалбе стављено на терет. Поред наведеног, надлежни судови су пропустили да осим висине запрећене казне, у оспореним решењима утврде конкретне чињенице које указују да је услед начина извршења или тежине последице кривичног дела за које се подносилац сумњичи, дошло до одговарајућег степена узнемирења јавности, те на који начин је угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка, посебно имајући у виду да је наредбом о спровођењу истраге подносиоцу уставне жалбе стављено на терет да је радње за које се терети предузео 2005. године, од када је прошло више од осам година“ (Уж-8018/2013 од 28. новембра 2013. године).

Приказани ставови Уставног суда у потпуности су усклађени са ставовима Европског суда за људска права. Уставни суд је не ретко у својим одлукама ослонац налазио у судској пракси Европског суда за људска права.

У својим одлукама, Европски суд за људска права истиче сврху члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – превенција арбитарних и противправних ускраћивања слободе, при чему се слобода и безбедност сматрају највишим вредностима у демократским друштвима (*Ladent и ројив Пољске*, од 18. јуна 2008. године, став 45; *Medvedyev and Others и ројив Француске*, од 29. марта 2009. године, став 76). Како је притвором могуће нарушити фундаментално људско право утолико је још важније обезбедити додатне мере опреза (*Kudla и ројив Пољске*, од 26. октобра 2000. године, став 111; *El-Masri и ројив Македоније*, од 13. децембра 2012. године, став 230).

У фокусу Европског суда за људска права је захтев да се притвор ограничи на разумно временско трајање, као и захтев да се продужавањем притвора не сме повредити презумпција невиности (*Labita и ројив Италије*, од 6. априла 2000. године, став 152; *Kudla и ројив Пољске*, од 26. октобра

2000. године, став 110; *McCaу* *у* *про* *тив* *Велике* *Бри* *таније*, од 3. октобра 2006. године, став 43; *Idalov* *у* *про* *тив* *Русије*, од 22. маја 2012. године, став 141).

Потом, захтев да се притвор сме изрећи и продужити само када постоји основана сумња да је осумњичени заиста извршио кривично дело, те да је суд уложио посебне мере опреза када је вршио процену (*Labita* *у* *про* *тив* *Италије*, од 6. априла 2000. године, став 153; *Kudla* *у* *про* *тив* *Пољске*, од 26. октобра 2000. године, став 111; *McCaу* *у* *про* *тив* *Велике* *Бри* *таније*, од 3. октобра 2006, став 44; *Idalov* *у* *про* *тив* *Русије*, од 22. маја 2012. године, став 140).

Одлука о притвору, као и продужавање притвора не сме бити засновано на апстрактним наводима, већ на специфичним чињеницама и околностима везаним конкретно за осумњиченог, односно „продужени притвор се може оправдати у датом случају само ако постоје одређене индикације да је то од истинског јавног интереса који ће, без обзира на претпоставку невиности, превагнути над правилом поштовања слободе појединца (...).“ (*Labita* *у* *про* *тив* *Италије*, од 6. априла 2000. године, став 152; *Kudla* *у* *про* *тив* *Пољске*, од 26. октобра 2000. године, став 110; *Voicenco* *у* *про* *тив* *Молдове*, од 11. јула 2006. године, став 142; *Khudoyorov* *у* *про* *тив* *Русије*, од 8. новембра 2005. године, ст. 172–173, *Aleksanyan* *у* *про* *тив* *Русије*, 22. децембар 2008. године, ст. 177–179; *Idalov* *у* *про* *тив* *Русије*, од 22. маја 2012. године, став 139).

Општа начела у погледу члана 5. став 3. Конвенције, Европски суд за људска права истицао је и у предметима против Србије (*Ђермановић* *у* *про* *тив* *Србије*, од 23. фебруара 2010. године, ст. 73–75; *Вренчев* *у* *про* *тив* *Србије*, од 23. септембра 2008. године, став 56-59; *Луковић* *у* *про* *тив* *Србије*, од 26. марта 2013. године, став 44).

Не улазећи, за потребе овог издвојеног мишљења, у шири приказ праксе Европског суда за људска права у примени члана 5. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, задржаћу пажњу на притворском основу угрожавање јавног реда, а који је пандан притворском основу узнемирења јавности у нашем Законику о кривичном поступку од 2011. године.

Референтна одлука Европског суда за људска права којом је заузет базичан став у погледу угрожавања јавног реда и на коју се потом континуирано ослањају и сам Европски суд за људска права и наш Уставни суд је пресуда донета у предмету *Letellier* *у* *про* *тив* *Француске*. Суд је прихватио да „(...) одређена кривична дела могу да доведу до друштвене узнемирености, што може да оправда притвор, бар на неко време. У изузетним околностима овај фактор се може стога узети у обзир у сврхе Конвенције, у сваком случају у мери у којој домаће право прихвата – као у члану 144. Законика о кривичном поступку – појам ометања јавног реда услед кривичног дела. Међутим, овај основ се може сматрати релевантним и довољним само ако је заснован на чињеницама које могу показати да би ослобађање оптужене заиста омело јавни ред. Такође, притвор ће и даље бити легитиман само ако је јавни ред и даље стварно угрожен; продужење притвора се не може користити као предвиђање казне затвора.“ (*Letellier* *у* *про* *тив* *Француске*, од 26. јуна 1991. године, став 51)

Европски суд за људска права је континуирано наставио да примењује наведени став у потоњим пресудама – *Kettache йројив Француске*, од 27. новембар 1991. године, став 52; *Tomasі йројив Француске*, од 27. августа 1992. године, став 91; *I.A. йројив Француске*, од 23. септембра 1998, став 104; *Tiron йројив Румуније*, од 7. априла 2009, ст. 41–42; *Prencipe йројив Монака*, од 16. јула 2009, став 79). На њих се доследно позивао и Уставни суд Србије.

### III

Оспорена одлука Апелационог суда у Новом Саду, по мом мишљењу, не задовољава критеријуме приказане кроз наведене ставове Уставног суда Србије и Европског суда за људска права.

Сматрам да је уставну жалбу требало усвојити зато што:

**AD I** – Оспорена одлука о продужењу притвора Апелационог суда у Новом Саду донета је 4. децембра 2013. године, а одлука Вишег суда у Новом Саду 22. новембра 2013. године. Обе наведене одлуке донете су у складу са новим Законом о кривичном поступку од 2011. године, који је почео да се примењује 1. октобра 2013. године. Одлука о продужењу притвора и Вишег суда у Новом Саду и Апелационог суда у Новом Саду заснована је на притворском основу узнемирења јавности, који није постојао у претходном Законику о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП/01), а који је важио од 2001. до 2013. године. Првобитно решење о одређивању притвора, од 4. априла 2012. године, засновано је на притворском основу предвиђеном у члану 142. став 1. тачка 5. ЗКП/01 према коме се притвор могао одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно преко пет година за кривично дело са елементом насиља и ако је то оправдано због посебно тешких околности кривичног дела. Продужење притвора по ЗКП/11 засновано је на притворском основу предвиђеном у члану 211. став 1. тачка 4. према коме притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

Чињеница да је промењен притворски основ, са новим, какав у претходном закону није постојао, ни на једном месту није споменута, а камоли образложена у одлуци Апелационог суда у Новом Саду.

**AD II** – Прво решење којим се одлука о продужењу притвора заснива на новом притворском основу, донето је 1. октобра 2013. године. У периоду од 1. октобра 2013. године до 4. децембра 2013. године (када је донето овде оспорено решење Апелационог суда у Новом Саду), неколико пута је Апелациони суд у Новом Саду по жалби притворених укидао решење Вишег

суда у Новом Саду, а Виши Суд у Новом Саду потом понављао решења са готово идентичним образложењима.

Чињеницу да је коначно решењем од 4. децембра 2013. године по први пут одбио жалбу притворених и потврдио решење Вишег суда у Новом Саду, Апелациони суд у Новом Саду ничим није образложио, чак ни на било који начин споменуо. Остаје потпуно нејасно на чему је базирао свој промењени однос.

**AD III** – Решење о продужењу притвора преласком на нови притворски основ – узнемирење јавности, донето је годину и по дана после првобитног решења о одређивању притвора заснованог на притворском основу тежине дела и посебно тешких околности дела. Чињеница да се осумњичени налазио у притвору годину и по дана, а да се суд позвао на узнемирење јавности које може угрозити несметано вођење судског поступка мора бити посебно детаљно образложена и аргументована у контексту протекла времена. Суд је пропустио да образложи да ли је узнемирење јавности постојало у време одређивања притвора, да ли је узнемирење јавности у време продужења притвора било истог, смањеног или повећаног интензитета у односу на време извршења дела тј. одређивања притвора.

Суд о контексту протекла времена не даје никакву напомену, а камоли јасно и конкретно образложење.

**AD IV** – У решењу, против кога је изјављена уставна жалба, Апелациони суд у Новом Саду није испунио ниједан од захтева који се постављају пред суд када продужавањем притвора наставља да ограничава фундаментално право на личну слободу и безбедност; решење је апстрактно, површно, образложење суштински не постоји, наводи образложења своде се на лапидарно понављање законских захтева и као такво оно се може окарактерисати као произвољно.

**AD V** – Образложење је апстрактно – у односу на опште захтеве који се морају поштовати приликом продужења притвора, као и у односу на специфичности конкретног притворског основа. Ни на једном месту се не наводе конкретни разлози за продужење притвора годину и по дана од његовог одређивања, већ је целокупан тон образложења уопштен и с позивом на законске одредбе. То се нарочито огледа у делу оспорене одлуке који упућује на члан 211. став 1. тачка 4. јер не садржи јасно објашњење о узнемирењу јавности, као ни објашњење узрочно-последичне везе између узнемирења јавности и немогућности да суд несметано и правично води кривични поступак. Суд се у основи ослања на тежину дела, као и на велики број и младост жртава. У погледу узнемирења јавности, суд констатује само да је „предметни догађај праћен средствима јавног информисања и оглашавањем учесника у поступку у медијима и исто може угрозити несметано и правично вођење овог кривичног поступка“. Није јасно о каквим се медијским текстовима ради, да ли се у њима износе претње (за судије, тужиоца, окривљене), да ли се најављују масовни протести или немири на улицама, на који начин писање средстава јавног информисања доводи до узнемирења јавности, на који начин средства јавног информисања

угрожавају ток судског поступка, да ли је за саме окривљене било безбедније да буду у притвору него на слободи и сл.

Начелно је спорно да ли написи у медијима уопште треба да имају такав значај и утицај на суд да могу угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. С друге стране, чак и да прихватимо да медији могу имати такву снагу и утицај на јавност тј. значај у друштву, суд је морао сасвим јасним наводима образложити каква се реакција јавности мора или може очекивати у случају пуштања окривљеног да се брани са слободе, те на чему конкретно темељи свој став да је за поступак, оштећене и окривљене најбоље донети решење о продужењу притвора.

**AD VI** – Образложење није индивидуализовано; сва решења о притвору донета су збирно за четири окривљена. Другим речима, у оспореним одлукама није јасно и појединачно образложено због чега је конкретно за свакога од њих неопходно да остане у притвору. Приликом доношења одлуке о продужењу притвора није наведено због чега је и на који начин сваки од окривљених извор узнемирења јавности које онемогућава суд да несметано и правично спроведе поступак.

Дакле, образложење суда мора бити такво да оптужени у конкретном случају може разумети због чега је он конкретно извор таквог узнемирења јавности које онемогућава суд да води кривични поступак, при чему није без значаја напоменути и да се у конкретном случају ради о кривичном делу које није умишљајно.

**AD VII** – Суд је пренебрегао чињеницу да разлози за притвор морају бити таквог интензитета и несумњивости који очигледно претежу над фундаменталним људским правом на личну слободу и безбедност. Из образложења оспорених одлука не уочава се да је суд посветио дужну пажњу чињеници да својом одлуком продужава ограничавање права на слободу појединца, нити је размотрио да ли се ова мера могла адекватно заменити мером мањег интензитета.

Суд је у потпуности пропустио да се позабави разматрањем могућности одређивања блаже алтернативне мере, тј. питањем да ли би другом мером могао бити постигнут исти циљ – обезбеђење присуства окривљеног у суду током вођења кривичног поступка.

Поступајући на изложен начин, Апелациони суд у Новом Саду је пропустио ретку професионалну шансу да на самом почетку примене новог Законика о кривичном поступку, а приликом одређивања притвора по новом основу – због постојања узнемирења јавности, креира стандард примене и начин образлагања новог притворског основа. Догађај који је предмет овог сложеног кривичног поступка, а посебно имајући у виду жртве и њихове ближње, захтевао је далеко више скрупулозности од ове која је показана оспореним решењем Апелационог суда у Новом Саду.

Поред наведеног, Одлуку Уставног суда у предмету Уж-595/2014 од 11. маја 2017. године нисам могла да подржим и зато што:

**AD I** – Уставни суд ни на једном месту не разматра уставну жалбу у контексту повреде фундаменталног људског права на личну слободу и

безбедност. Услед тога ова Одлука наводи на помисао да је Уставни суд изгубио из вида да је слобода правило, а притвор изузетак.

**AD II** – Уставни суд одлуку не темељи на својој успостављеној пракси. Суд пропушта да се ослони на своје раније релевантне ставове, а који су приказани у делу II овог издвојеног мишљења. Позив на своју ранију судску праксу чини само једном, наводећи одлуку у којој је појашњено постојање три кумулативна елемента притворског основа узнемирење јавности. Такође, Суд се оглушио и о богату судску праксу Европског суда за људска права када је у питању заштита фундаменталног људског права на слободу и безбедност; ни за један свој навод није понудио додатни ослонац у ставовима овог суда.

**AD III** – Уставни суд у овом конкретном уставносудском предмету није применио уобичајени тест за преиспитивање одлука о продужењу притвора. То може упућивати на закључак да је Суд у предмету Уж-595/2014 одустао од својих напора да креира и користи чврсте, јасне и поуздане критеријуме испитивања судских одлука.

Судија Уставног суда  
др Тијана Шурлан

### **Повреда права у вези одређивања притвора из члана 30. став 3. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Горана Ненадовића и утврђује да је у поступку по жалби на решење Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе из члана 30. став 3. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

#### **Образложење**

1. Горан Ненадовић из Обреновца је поднео Уставном суду, 15. априла 2015. године, преко пуномоћника Ж. И, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 – Кв. 740/15 од 9. марта 2015. године, због повреде права из члана 27. став 1, члана 30. ст. 1. и 3, члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају судске одлуке којима је према подносиоцу уставне жалбе одређен притвор у истрази због основане сумње да је извршио два кривична дела злоупотреба положаја одговорног лица у продуженом трајању, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 2) Законика о кривичном поступку.

У уставној жалби је наведено да се подносилац налази у притвору од 26. фебруара 2015. године, када је лишен слободе и одређено његово полицијско задржавање у року од 48 сати; да је Више јавно тужилаштво у Београду 27. фебруара 2015. године донело наредбу о спровођењу истраге према подносиоцу уставне жалбе и саизвршиоцу В. Н.; да је подносилац саслушан истог дана и предложено је да му се одреди притвор због опасности да би могао ометати истрагу утицањем на сведоке; да је подносилац против решења о одређивању притвора Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године изјавио жалбу, преко браниоца, која је одбијена решењем истог суда Кпп. 54/15 – Кв. 740/15 од 9. марта 2015. године; да другостепено решење окривљеном никада није достављено, док је његовом браниоцу достављено тек 16. марта 2015. године. Повреду права из члана 30. став 3. Устава подносилац заснива на тврдњи да о жалби његовог браниоца није одлучено у року од 48 сати, а другостепена одлука му никада није достављена, док је његовом браниоцу достављена четрнаестог дана од дана изјављивања жалбе.

Подносилац је у уставној жалби оспорио постојање притворског разлога због којег му је притвор био одређен, наводећи да су сведоци које је требало испитати већ дали своје исказе у парничном поступку на исте околности, које су њему одавно познате, те с обзиром на то да није ступао у контакт са њима, а имајући у виду да тужилаштво није предложило притвор према саизвршиоцу В. Н. која је и даље у контакту са сведоцима које је потребно саслушати, подносилац сматра да није било основа ни за одређивање притвора према њему, додатно истичући и повреду права на једнаку заштиту права због тога што је према њему поступљено другачије у односу на саокривљену В. Н.

Предложено је да Уставни суд у хитном поступку усвоји уставну жалбу и одреди да се поступак понови, односно да се утврди повреда права и подносиоцу призна право на накнаду нематеријалне штете.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, 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:

У време подношења уставне жалбе пред Вишим судом у Београду против подносиоца је вођен истражни поступак по наредби за спровођење истраге Вишег јавног тужиоца у Београду Кти. 65/15 од 27. фебруара 2015.

године, због постојања основане сумње да је извршио продужено кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица у саизвршилаштву из члана 234. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика и продужено кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица из члана 234. став 2. у вези са ставом 1. Кривичног законика.

Решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године подносиоцу је као окривљеном одређен притвор на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, који се има рачунати од 26. фебруара 2015. године, када је лишен слободе, а који може трајати најдуже 30 дана.

Бранилац окривљеног је против решења о одређивању притвора изјавио благовремену жалбу, која је одбијена као неоснована оспореним решењем Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 – Кв. 740/15 од 9. марта 2015. године.

Из одговора Вишег суда у Београду Су. 43/16-128 од 10. марта 2016. године на наводе уставне жалбе, утврђено је да је решење Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 – Кв. 740/15 од 9. марта 2015. године браниоцу окривљеног достављено 16. марта 2015. године, а да нема доказа да ли је и када другостепена судска одлука уручена окривљеном.

4. Чланом 27. Устава утврђено је, поред осталог, 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) и да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (став 3).

Одредбама члана 30. Устава, између осталог, је одређено 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 (став 1), те да се притвореном лицу јемчи право да ће о његовој жалби против одлуке о одређивању притвора надлежни суд одлучити и своју одлуку му доставити у року од 48 часова (став 3).

Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

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.

Закоником 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 у већу од троје судија суд одлучује о жалбама против решења судије за претходни поступак и других решења у складу са овим закоником, доноси



одлуке ван главног претреса и ставља предлоге у случајевима предвиђеним у овом закону или у другом закону (члан 21. став 4); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закону и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да 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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, притвор се 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.

Чланом 214. овог законика је прописано: да се притвор у истрази може одредити, продужити или укинути решењем судије за претходни поступак или већа (члан 21. став 4) (став 1); да се решење о продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (став 2); 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, као и да жалба не задржава извршење решења (став 3); да се одлука о жалби доноси у року од 48 часова (став 4).

Чланом 216. ЗКП је, поред осталог, прописано: да се решење о одређивању, продужењу или укидању притвора доноси по службеној дужности или на предлог странака и браниоца (став 2); 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).

5. Имајући у виду да је подносилац уставне жалбе истакао повреду права из члана 30. став 3. и члана 32. став 1. Устава, наводећи да о његовој жалби изјављеној против решења о одређивању притвора није одлучено у законом прописаном року, те да је другостепено решење уручено браниоцу након 14 дана, док окривљеном никада није достављено, Уставни суд је оцену основаности изнетих тврдњи подносиоца о повреди уставних права ценио у оквиру повреде права из члана 30. став 3. Устава.

Уставни суд пре свега констатује да се уставотворац није задржао на гаранцији да ће суд хитно одлучити о законитости лишења слободе одређеног лица, зајемченој одредбом члана 27. став 3. Устава, већ је одредбом члана 30. став 3. Устава зајемчио притвореном лицу да ће о његовој жалби на одређивање притвора надлежни суд одлучити и своју одлуку му доставити у року од 48 часова. Рокови одређени на сате су увек фиксни рокови и не могу се продужавати, чак и када истичу у време када је за суд нерадан дан.

У конкретном случају, Уставни суд је утврдио да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе, жалбу на решење којим му је одређен притвор изјавио преко браниоца благовремено, дакле у року од три дана од дана доношења решења Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године, а према наводима уставне жалбе 2. марта 2015. године, и да је другостепено ванрасправно веће 9. марта 2015. године о жалби одлучило, одбијајући изјављену жалбу и потврђујући првостепено решење, које је браниоцу достављено 16. марта 2015. године, док нема доказа да ли је и када уручено окривљеном. Дакле, поступак по жалби изјављеној против решења Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године о одређивању притвора трајао је седам дана, чиме је прекорачен Уставом зајемчен рок да ће се о жалби одлучити у року од 48 часова.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је другостепено решење о основаности изјављене жалбе достављено браниоцу после 14 дана од дана одлучивања, а да нема доказа да ли је уручено окривљеном, Уставни суд је оценио да су основани наводи уставне жалбе о истакнутој повреди права из члана 30. став 3. Устава.

Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоцу уставне жалбе, у поступку по жалби на решење Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године повређено право зајемчено одредбом члана 30. став 3. Устава и оценио да ће се правично задовољење подносиоцу остварити објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, с обзиром на то да је сврха надокнаде нематеријалне штете превасходно у нематеријалном задовољењу, те је, сагласно одредбама 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), одлучио као у првом делу тачке 1. и у тачки 2. изреке.

6. Уставни суд је из навода уставне жалбе утврдио да подносилац повреду права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава заснива на тврдњи да није постојао основ за одређивање притвора из члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, сматрајући да нису постојале околности које указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке или саучеснике, с обзиром на то да није у контакту са предложеним сведоцима нити је икада утицао на њихове исказе које су они давали у парничном поступку поводом противтужбе оштећеног привредног друштва против подносиоца уставне жалбе, те да су му већ познате изјаве предложених сведока, као и да нема приступ документацији оштећеног привредног друштва јер се она налази код надлежног јавног тужилаштва и представља обимну доказну грађу у списима предмета.

Разматрајући наводе уставне жалбе о истакнутој повреди права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава, 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

кумулятивно 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 изнетог, по оцени Уставног суда, недвосмислено произлази да суд може одредити 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 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 и навода уставне жалбе, Уставни суд, пре свега, указује да је у спроведеном поступку утврдио да је подносилац уставне жалбе решењем Вишег суда у Београду Кпп. 54/15 од 27. фебруара 2015. године, које је потврђено оспореним решењем истог суда Кпп. 54/15 – Кв. 740/15 од 9. марта 2015. године, према подносиоцу уставне жалбе одређен притвор у трајању до 30 дана, на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП, односно због постојања особитих околности које су указивале да ће ометати поступак утицањем на сведоке. Као што је речено, одредба члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП прописује да се притвор може одредити лицу за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако постоје, поред осталог, особите околности које указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, што значи да судови, у сваком поједином случају, полазећи од конкретних чињеница, цене како постојање особитих околности које указују да ће окривљени утицати на сведоке, тако и оправданост одређивања мере притвора због њиховог постојања. У образложењу првостепеног решења о одређивању притвора је наведено да је судија за претходни поступак из списка премега, и то на основу доказа који су приложени уз кривичну пријаву и наведени у наредби о спровођењу истраге Вишег јавног тужилаштва Кти. 65/15 од 27. фебруара 2015. године утврдио да постоји основана сумња да је подносилац уставне жалбе извршио два продужена кривична дела злоупотребе положаја одговорног лица, од којих је једно у саизвршилаштву.

Виши суд у Београду је у оспореном решењу Кпп. 54/15 – Кв. 740/15 од 9. марта 2015. године разлоге за одређивање притвора на основу члана 211. став 1. тачка 2) ЗКП оценио као правилне, с обзиром на то да из наредбе о

спровођењу истраге произлази постојање основане сумње да је осумњичени од лица која би требало саслушати у својству сведока захтевао да оснивају предузетничке радње и предузећа и да на саокривљену В. Н. и њега пренесу овлашћења за располагање новчаним средствима, а које околности, и по оцени жалбеног већа, представљају особите околности које указују на оправдану бојазан да би осумњичени могао утицати на предложене сведоке и тиме ометати даљи ток поступка, због чега се одређивање притвора у овој фази поступка показује као нужна мера ради несметаног вођења поступка.

Имајући у виду утврђено, Уставни суд сматра да су и првостепено и оспорено другостепено решење засновани на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права, те да су оба решења донета у складу са Уставом и одредбама ЗКП, односно да су надлежни државни органи дали релевантне разлоге за одређивање притвора према подносиоцу уставне жалбе. Виши суд у Београду је своје одлуке аргументовано образложио, наводећи, поред основане сумње да је подносилац уставне жалбе учинио кривично дело које му је стављено на терет, све околности које, у конкретном случају, оправдавају одређивање притвора према подносиоцу из разлога предвиђеног чланом 211. став 1. тачка 2) ЗКП. По оцени Уставног суда, дати разлози су релевантни и довољни и нису последица арбитрерног и произвољног поступања.

Имајући у виду изнето, Уставни суд је наводе подносиоца да нису постојале околности које би оправдале одређивање притвора према њему ради несметаног вођења кривичног поступка, оценио као очигледно неосноване.

Полазећи од тога да је Уставни суд утврдио да нису основане тврдње подносиоца уставне жалбе о истакнутој повреди права на слободу из члана 27. став 1. Устава и права везаних за одређивање притвора из члана 30. став 1. Устава, Уставни суд налази да се не могу прихватити као уставноправно прихватљиви разлози, којима се аргументовано указује на повреду права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, тврдње подносиоца да према њему није требало одредити притвор јер тужилац није предложио одређивање притвора према саокривљеној В. Н., иако је она и након престанка радног односа у оштећеном привредном друштву наставила да фактички обавља послове за то друштво, те је више у прилици да утиче на сведоке које треба саслушати.

Стога је Суд уставну жалбу у преосталом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

7. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 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.

**Нису повређени право на суђење у разумном року и право на суђење без одуговлачења, из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава (прекршајни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба С. Н. изјављена због повреде права на суђење у разумном року и права на суђење без одуговлачења, из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава Републике Србије, у прекршајном поступку који је вођен пред Прекршајним судом у Врању – Одељење у Бујановцу у предмету 5765/11.

**Образложење**

1. С. Н. из Врања је, 20. новембра 2012. године, Уставном суду поднела уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року и повреде посебних права окривљеног, зајемчених одредбама чл. 32. и 33. Устава, у прекршајном поступку који је вођен пред Прекршајним судом у Врању – Одељење у Бујановцу у предмету 5765/11.

Подноситељка уставне жалбе је навела да се од 1. септембра 2011. године пред Прекршајним судом у Врању против ње води прекршајни поступак због „наводно учињеног” царинског прекршаја, који до дана подношења уставне жалбе није окончан, па су јој услед неспособљености судије, несавесног рада или злоупотребе положаја повређена означена уставна права и нанета велика материјална и нематеријална штета. Захтевала је утврђивање повреде наведених уставних права и упућивање на подношење захтева за накнаду штете Комисији за накнаду штете Министарства правде.

Како из навода уставне жалбе произлази да се подносиатељка позива на повреду права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава и на повреду права на суђење без одуговлачења из члана 33. став 6. Устава, Уставни суд је уставну жалбу разматрао у односу на ова права.

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 претходном поступку, утврдио:

– да је Министарство финансија, Управа царина, Царинарница Ниш, против подносиоце као окривљене, 1. септембра 2011. године, поднело Прекршајном суду у Врању захтев за покретање прекршајног поступка ПЗ. 156/11, због прекршаја из члана 296. у вези члана 292. став 1. тачка 3) Царинског закона (коришћење путничког возила пореклом из иностранства, које није пријављено царинском органу приликом уношења у царинско подручје Републике Србије);

– да је Прекршајни суд у Врању 27. септембра 2011. године донео решење о покретању прекршајног поступка;

– да је окривљена, ради саслушања, позвана пред суд 24. новембра 2011. године, али је саслушање одложено јер је захтевала рок ради ангажовања браниоца;

– да је 12. децембра 2011. године, у присуству ангажованог браниоца, окривљена саслушана пред судом у вези прекршаја који јој је стављен на терет;

– да је 1. октобра 2012. године саслушан сведок, полицајац ПУ Врање С. М. који је открио прекршај;

– да је суд 4. октобра 2012. године од ПУ Врање тражио допунска обавештења;

– да је 20. новембра 2012. године Прекршајни суд у Врању – Одељење у Бујановцу донео пресуду Пр. 5765/11, којом је окривљену огласио кривом за прекршај који јој је стављен на терет и осудио је на новчану казну у износу од 60.000,00 динара, уз изрицање заштитне мере одузимања предмета прекршаја – путничког возила;

– да је, одлучујући о жалби окривљене изјављеној против првостепене пресуде Виши прекршајни суд – Одељење у Нишу, донео 16. јануара 2013. године пресуду Прж. 41/13, којом је укинуо претходно донету првостепену пресуду и предмет вратио Прекршајном суду у Врању – Одељење у Бујановцу, на поновно одлучивање;

– да је првостепени Прекршајни суд 18. марта 2013. године донео нову пресуду Пр. 608/13, којом је окривљену поново огласио кривом за прекршај који јој је стављен на терет и осудио је на новчану казну у износу од 60.000,00 динара, уз изрицање заштитне мере одузимања предмета прекршаја – путничког возила;

– да је Виши прекршајни суд – Одељење у Нишу, одлучујући о жалбама окривљене и оштећене, бугарске рентакар агенције, која је власник одузетог путничког возила, донео 6. јуна 2013. године пресуду Прж. 9270/13, којом је изјављене жалбе одбио као неосноване и првостепену пресуду потврдио;

– да је првостепена пресуда постала правноснажна 6. јуна и извршена 5. јула 2013. године.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава, на чију повреду се позива подносиоца 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, док је одредбом члана 33. став 6. Устава утврђено да свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења.

5. Подносиатеља истиче да су јој право на суђење у разумном року и право на суђење без одуговлачења повређени тиме што, до дана подношења уставне жалбе, оспорени прекршајни поступак није окончан, услед неспособљености судије, несавесног рада или злоупотребе положаја поступајућег судије.

С обзиром на то да је оспорени прекршајни поступак спроведен и окончан пре него што је Уставни суд приступио одлучивању, Уставни суд је оцену повреде означених уставних права вршио у односу на целокупан прекршајни поступак.

Имајући у виду да се, према већ утврђеној судској пракси Уставног суда и Европског суда за људска права, разумна дужина трајања кривичног поступка не оцењује искључиво према дужини трајања самог поступка, већ да она зависи и од других чинилаца, као што су сложеност чињеничних и правних питања у поступку, понашање подносиоца уставне жалбе током поступка, поступање надлежног суда и значај предмета расправљања за подносиоца, ови се чиниоци морају процењивати у сваком појединачном случају, према његовим специфичним околностима, о чему је Уставни суд у низу донетих одлука дао тумачење.

Испитујући наведене критеријуме ради утврђивања евентуалне повреде права на суђење у разумном року и права на суђење без одуговлачења у конкретном случају, Уставни суд је утврдио да у овом предмету није било посебно сложених правних и чињеничних питања која би захтевала обиман и дуготрајан доказни поступак. Задатак прекршајног суда је у конкретном поступку био да потпуно и правилно утврди чињенично стање код оптужења да је окривљена користила путничко возило бугарске рентакар агенције, значи возило пореклом из иностранства, које није пријављено царинском органу приликом уношења у царинско подручје Републике Србије, при чему окривљена није поседовала путну исправу, односно задатак прекршајног суда је био да утврди да ли је окривљена испуњавала било који од услова који би јој омогућавали да на територији Републике Србије користи страном (бугарско) путничко возило без пријављивања надлежном царинском органу (привремено пребивалиште у иностранству, повратак из иностранства у Републику Србију и сл.).

Према разлозима због којих прво саслушање окривљене није одржано, подносиатеља уставне жалбе није допринела дужем трајању оспореног прекршајног поступка.

Динамика којом је суд спровео прекршајни поступак је у потпуности прихватљива и не указује на то да је суд непотребно одуговлачио поступак, посебно имајући у виду да је прва пресуда донета након нешто више од годину дана од покретања, да је поступак поновљен, те да је правноснажно окончан за нешто више од 20 месеци, што, по мишљењу Уставног суда, представља окончање поступка у примереном и разумном року.

С обзиром на сложеност правних и чињеничних питања које је у овом поступку било потребно утврдити и разјаснити, динамику којом је суд спровео поступак, као и остале радње које су судови у овом поступку предузимали, Уставни суд је оценио да се у конкретном случају не може говорити о неажурности поступајућих судова, односно о томе да су судови непотребно одуговлачили поступак и да је поступак трајао неразумно дуго.

Следствено наведеном, Уставни суд је утврдио да, у конкретном случају, подносиатељки уставне жалбе није повређено право на суђење у разумном року и право на суђење без одуговлачења из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава.

Имајући у виду наведено, 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.

6. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-8881/2012 од 1. јуна 2017. године

### **Повреда права на правно средство, зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава (прекршајни поступак)**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба С. Ф. и утврђује да је решењем Прекршајног апелационог суда 4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Прекршајног апелационог суда 4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године и одређује да исти суд поново одлучи о жалби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Прекршајног суда у Београду Пр. 118745/11 од 1. новембра 2014. 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. Ф. из Лознице је, 2. марта 2015. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против одбијајућег дела првог става изреке решења Прекршајног суда у Београду 82Пр. 118745/11 од 1. новембра 2014. године и



одбијајућег дела првог става изреке и целокупног другог става изреке решења Прекршајног апелационог суда у Београду 4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године, због повреде права на правично суђење, на суђење у разумном року, на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава Републике Србије, као и начела забране дискриминације из члана 21. Устава. У уставној жалби се истовремено позива и на повреду члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Уставни суд указује да је садржина права гарантованих одредбом члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода гарантована и Уставом Републике Србије, због чега се оцена постојања повреде или ускраћивања ових права у поступку по уставној жалби врши у односу на одговарајуће одредбе Устава.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да првостепени суд није правилно применио адвокатску тарифу, а да је другостепени суд одлучујући поводом жалбе окривљеног, потпуно неосновано преиначио првостепено решење и смањιο износ на име накнаде трошкова, чиме је погрешном применом меродавног права одлука о трошковима преиначена на његову штету.

Подносилац уставне жалбе је предложио да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и обавезе Републику Србију на накнаду материјалне штете за адвокатске услуге пружене током прекршајног поступка у износу од 224.590,00 динара и нематеријалне штете у износу од 120.000,00 динара, као и трошкова поступка по уставној жалби у износу од 90.000,00 динара.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободe зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Поступак по уставној жалби се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује законом.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама захтева истакнутог у њој, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, увидом у документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Прекршајни суд у Београду је оспореним решењем Пр. 118745/11 од 1. новембра 2014. године окривљеном, овде подносиоцу уставне жалбе, који је пресудом истог суда Пр. 118745/11 од 1. августа 2013. године ослобођен кривице, одобрио исплату трошкова прекршајног поступка на име накнаде награде и нужних издатака браниоца у износу од 25.500,00 динара на терет средстава Прекршајног суда у Београду.

Против наведеног првостепеног решења жалбу је изјавио само окривљени, преко браниоца.

Прекршајни апелациони суд је оспореним решењем 4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године уважио делимично жалбу окривљеног и преиначио наведено првостепено решење, тако што је окривљеном на име накнаде трошкова прекршајног поступка досудио износ од укупно 19.690,00 динара.

4. Одредбом члана 36. став 2. Устава, на чију повреду се, између осталог, указује, утврђено је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Одредбама члана 272. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13) прописано је: да другостепени прекршајни суд испитује првостепену одлуку у оном делу у којем се побија жалбом, али мора увек по службеној дужности испитати да ли постоји битна повреда одредаба прекршајног поступка из члана 264. став 1. тачка 1) и тач. 6) до 14) овог закона и да ли је на штету окривљеног повређено материјално право (члан 265); да ће се, ако жалба изјављена у корист окривљеног не садржи основ за побијање одлуке (члан 263), другостепени прекршајни суд ограничити на испитивање повреда из става 1. овог члана, као и на испитивање одлуке о прекршајној санкцији и одузимању имовинске користи (члан 267).

Одредбама члана 264. став 1. тачка 1) и тач. 6) до 14) Закона о прекршајима је прописано да битна повреда одредаба прекршајног поступка увек постоји: ако је прекршајни поступак водио и пресуду или решење донео судија, који је правноснажном одлуком изузет од вођења поступка и одлучивања; ако је суд решењем обуставио прекршајни поступак противно одредбама члана 248. овог закона или је донео пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности противно одредбама члана 250. овог закона; ако је пресуду или решење донео суд који због стварне ненадлежности није могао судити у тој ствари (члан 110); ако усмено саопштена пресуда није унета у записник (члан 252. став 2); ако суд није у целости одлучио о захтеву за покретање прекршајног поступка (члан 247. став 2); ако је суд одлучио мимо захтева за покретање прекршајног поступка; ако се пресуда или решење заснива на доказу на коме се по одредбама овог закона не може заснивати, осим ако је, с обзиром на друге доказе, очигледно да би и без тог доказа била донета иста одлука; ако се пресуда или решење заснива на исказу окривљеног који није био упозорен на право да узме браниоца по свом избору или да буде саслушан у присуству браниоца; ако је повређена одредба члана 96. овог закона (забрана преиначења на горе); ако је изрека пресуде или решења неразумљива.

Одредбом члана 96. Закона о прекршајима прописано је да ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, пресуда се у делу који се односи на изречену санкцију не може изменити на његову штету, нити се у поновљеном поступку може донети неповољнија пресуда за окривљеног.

5. Уставни суд, најпре, указује да је у конкретном случају подносилац уставном жалбом оспорио решење Прекршајног апелационог суда

4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године, којим је „уважена делимично жалба“ подносиоца уставне жалбе и преиначено решење о трошковима прекршајног поступка, тако што је износ трошкова прекршајног поступка који је досуђен подносиоцу решењем против којег је изјавио жалбу смањен, због чега подносилац сматра да му је, поред осталог, повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

У вези са наведеним, Уставни суд указује да је изјављивање жалбе у прекршајном поступку једна диспозитивна радња странке у поступку. Жалбени суд не покреће *ex officio* поступак по жалби, већ напротив, он је везан иницијативом странке у поступку. Наведена диспозациона максима у жалбеном поступку огледа се и у томе да странка истакнутим наводима и постављеним захтевом у жалби одређује основ, обим и правац побијања одлуке, а жалбени суд, начелно, испитује жалбом побијану одлуку у оном делу који је обухваћен жалбеним наводима и захтевом у жалби (*tantum devolutum quantum appellatum*). Само изузетно, жалбени суд има законску обавезу да по службеној дужности испита само одређене повреде закона независно од навода и захтева жалбе.

У конкретном случају, иако је Прекршајни апелациони суд у изреци оспореног решења констатовао да је „уважио делимично“ подносиочеву жалбу (која је једина изјављена жалба против првостепеног решења), исти жалбени суд је поступио супротно поднетој жалби, тиме што је преиначио првостепено решење на штету подносиоца уставне жалбе досудивши му мањи износ на име трошкова прекршајног поступка у односу на ожалбено првостепено решење. Уставни суд оцењује да је другостепени суд на описани начин изашао изван граница истакнутих навода и постављеног захтева у подносиочевој жалби, а не ради се о процесној ситуацији из одредбе члана 264. став 1. тачка 1) и тач. 6) до 14) Закона о прекршајима, чиме је подносиоцу повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава.

Уставни суд указује да је, у конкретном случају, оваквим поступањем другостепеног суда доведено у питање остваривање самог смисла права на жалбу, које представља право зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава. Наведено уставно право треба да омогући странки да поднесе жалбу како би се кроз другостепени поступак пред вишим судом извршила контрола законитости и правилности рада суда нижег степена. Стога се жалба може усвојити само у корист странке која је поднела ово правно средство, а не на њену штету. Зато другостепена одлука не може бити неповољнија за странку од првостепене одлуке која се само њеном жалбом побија. Супротно становиште значило би да се подносиоцу жалбе намеће ризик који је противан самој природи и смислу жалбе, као једне изјаве процесне воље жалиоца. Уколико би другостепени суд имао неограничено процесно овлашћење да преиначава првостепену одлуку о трошковима поступка на штету странке која је једина поднела жалбу, код странке би се појавила бојазан да ће подношењем жалбе доћи у гори процесни положај него да се уопште није жалила. Ипак, Уставни суд указује да право на правно средство из члана 36. став 2. Устава не гарантује и повољан исход поступка по изјављеној жалби

(у смислу усвајања жалбе). (видети Одлуку Уставног суда Уж-8937/2013 од 9. јуна 2016. године).

6. На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Прекршајног апелационог суда 4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правно средство, зајемчено одредбом члана 36. став 2. Устава. Стога је Уставни суд 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) и одлучио као у тачки 1. изреке.

7. Уставни суд је у тачки 2. изреке, у складу са одредбом члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице повреде права могу отклонити једино поништајем оспореног решења Прекршајног апелационог суда 4-Прж. 24255/14 од 9. јануара 2015. године и одређивањем да исти суд поново одлучи о жалби подносиоца поднетој против решења Прекршајног суда у Београду Пр. 118745/11 од 1. новембра 2014. године.

С обзиром на то да је Уставни суд утврдио повреду права подносиоца уставне жалбе на правно средство из члана 36. став 2. Устава и наложио отклањање штетних последица, то се није упуштао у разматрање навода о повреди права на правично суђење, на суђење у разумном року и на једнаку заштиту права, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 1. Устава, нити начела забране дискриминације из члана 21. Устава.

Такође, Уставни суд није посебно ценио тврдње подносиоца уставне жалбе о повреди означених уставних права првостепеним решењем Прекршајног суда у Београду Пр. 118745/11 од 1. новембра 2014. године, јер ће то решење бити предмет оцене надлежног суда у поновном другостепеном поступку, на основу ове одлуке.

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 правно средство и поништај оспореног другостепеног решења, адекватна сатисфакција, те је одбио захтев подносиоца за накнаду нематеријалне штете, одлучујући као у тачки 3. изреке, сагласно одредбама члана 89. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду.

Имајући у виду да ће питање основаности захтева за накнаду трошкова прекршајног поступка бити предмет поновне оцене Прекршајног апелационог суда поводом жалбе изјављене против решења Прекршајног суда у Београду Пр. 118745/11 од 1. новембра 2014. године, Уставни суд није разматрао захтев за накнаду материјалне шете, коју подносилац види у опредељеној висини трошкова које је имао у току прекршајног поступка.

9. 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 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)).

10. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1645/2015 од 22. јуна 2017. године

**Није повређено право на ограничено трајање притвора,  
зајемчено чланом 31. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

**О Д Л У К У**

Одбија се као неоснована уставна жалба М. Д. и И. Д. изјављена против решења Вишег суда у Нишу Кв. 236/15 од 7. маја 2015. године и решења Апелационог суда у Нишу Кж2. 355/15 од 19. маја 2015. године.

**Образложење**

1. М. Д. и И. Д, обојица из Ниша, поднели су Уставном суду, 22. јуна 2015. године, преко пуномоћника Момчила Ковачевића, адвоката из Ниша, уставну жалбу против решења означених у изреци, због повреде права на ограничено трајање притвора зајемченог одредбом члана 31. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају судске одлуке којима је према подносиоцима уставне жалбе, након ступања оптужнице на правну снагу, продужен притвор због постојања притворског разлога прописаног одредбом члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку.

Подносиоци у уставној жалби наводе да се у притвору налазе 31 месец, те да се појам узнемирење јавности не може узимати апстрактно. Подносиоци сматрају да притворски разлог из члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку није постојао ни у време одређивања притвора јер није било ниједне од манифестација узнемирења јавности у виду протестних окупљања грађана, петиција или телевизијских емисија посвећених критичном догађају. У уставној жалби је наведено да сва решења о продужењу притвора садрже идентична образложења, без темељне анализе разлога за продужење притвора, сходно фази поступка, већ се притвор према њима продужава по аутоматизму, чиме се и притвор претвара у казну без осуде.

Предложили су да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду права из члана 31. Устава, да се пониште наведена решења и предмет врати надлежном суду на поновни поступак или да Уставни суд „уважавањем жалбе преиначи решење Апелационог суда у Нишу Кж2. 179/15 од 20. марта

2015. године тако што ће укинути притвор подносиоцима или исти заменити мером кућног притвора“.

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 кили ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, извршио увид у оспорена решења и другу документацију приложену као доказ уз уставну жалбу, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету:

Против подносилаца је, у време подношења уставне жалбе, био у току кривични поступак по оптужници надлежног јавног тужилаштва због оправдане сумње да су је М. Д. као непосредни учинилац, а подносилац И. Д. као помагач, извршили кривично дело тешко убиство из безобзирне освете из члана 114. став 1. тачка 5) Кривичног законика. Истражна фаза кривичног поступка је трајала шест месеци, након чега је 17. априла 2013. године подигнута оптужница, која је стала на правну снагу одбијањем приговора месец дана од њеног подношења. Први пут главни претрес је заказан и одржан 11. јула 2013. године, након чега је суд заказивањем главног претреса у роковима и краћим од месец дана, до дана подношења уставне жалбе (22. јуна 2015. године) одржао 11 пута главни претрес, који је 21 пут заказивао. Пресудом Вишег суда у Нишу К. 78/2013 од 16. децембра 2015. године, која је постала правноснажна 15. марта 2016. године, подносиоци уставне жалбе су оглашени кривима и осуђени на ефективне казне затвора, и то М. Д. на казну затвора у трајању од 30 година због кривичног тешко убиство из члана 114. став 1. тачка 5) Кривичног законика, а И. Д. на казну затвора у трајању од десет година, због помагања у извршењу кривичног дела тешко убиство из члана 114. став 1. тачка 5) у вези са чланом 35. Кривичног законика.

Оспореним решењима према подносиоцима уставне жалбе је правноснажно продужен притвор на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, број 72/11 и др), у фази главног поступка након потврђивања оптужнице због постојања оправдане сумње да су учествовали у извршењу кривичног дела тешко убиство из члана 114. став 1. тачка 5) Кривичног законика, и то подносилац М. Д. као непосредни учинилац, а подносилац И. Д. као помагач. Притвор је према подносиоцима био одређен решењем истражног судије Вишег суда у Нишу Ки. 142/12 од 23. октобра 2012. године, којим им се рачуна од 21. октобра 2012. године, када су лишени слободе.

У образложењу оспореног решења Вишег суда у Нишу Кв. 236/15 од 7. маја 2015. године у односу на наведени притворски разлог је наведено: да постоји оправдана сумња да је подносилац уставне жалбе М. Д. извршио кривично дело тешко убиство из члана 114. став 1. тачка 5) Кривичног законика, а да је подносилац И. Д. извршио кривично дело тешко убиство помагањем из члана 114. став 1. тачка 5) у вези са чланом 35. Кривичног законика, за које дело је прописана казна затвора од преко десет година, при чему су начин извршења кривичног дела и тежина последице довели до таквог узнемирења јавности, и то како житеља села М, тако и грађана Ниша, које су и даље таквог интезитета да би се пуштањем окривљених на слободу, односно њиховим враћањем у средину где се предметни догађај одиграо, угрозило вођење предметног кривичног поступка, и то изазивањем реакција и додатним провоцирањем јавности које би се могле негативно одразити на несметано и правично вођење поступка; да постоји оправдана сумња да је конкретно кривично дело извршено у току дана испаливањем више хитаца, од којих је четири погодило оштећеног који се налазио у возилу које се кретало, а све у близини породичне куће оштећеног у време када су чланови породичног домаћинства оштећеног кретали у школу и на посао, од којих је једно дете, које је малолетно било очевидац критичног догађаја; да постоји оправдана сумња да је окривљени М. Д, за потребе извршења предметног кривичног дела уз помоћ брата окривљеног И. Д, набавио путничко моторно возило потребно за извршење дела, којем је променио регистарске ознаке и довезао се критичног јутра у близину породичне куће оштећеног да би га сачекао када крене на посао, док се И. Д. налазио у другом возилу у близини, које је служило као пратња возилу којим је управљао његов брат. У образложњу оспореног првостепеног решења је наведено да наведени начин извршења кривичног дела указује на нарочиту упорност, одлучност и безобзирност окривљених, а који посматран у међусобној повезаности са чињеницом да постоји оправдана сумња да је оштећени лишен живота због потраживања које је имао према фирми чији је власник отац окривљених, и то на дан када је оштећени у судском поступку требало да преузме кључ од локала који је у њиховој својини, представљају околности које су још увек таквог интезитета да доводе до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

Апелациони суд у Нишу је оспореним решењем Кж2. 355/15 од 19. маја 2015. године одбио као неосноване жалбе изјављене против наведеног првостепеног решења, нашавши да је првостепени суд дао довољне и јасне разлоге за продужење притвора, који се односе на начин извршења кривичних дела, који се огледа у томе да постоји оправдана сумња да су оптужени М. Д, као непосредни извршилац, а оптужени И. Д, као помагач, исказали упорност и одлучност у намери да се оштећени лиши живота, која се огледа у дуго-трајном планирању и набављању средстава извршења кривичног дела, да постоји оправдана сумња да је оптужени М. Д. чекао погодан тренутак да предузме радње којима ће оштећеног лишити живота, док га је оптужени

И. Д. чекао у колима да би се потом заједно удаљили, при чему постоји и оправдана сумња да су радње извршења предузете на јавном месту, на сточној пијаци у селу М. у непосредној близини породичне куће оштећеног у време када су његова деца кретала у школу и на посао, наочиглед малолетног сина оштећеног. У образложењу оспореног другостепеног решења је наведено и да је правилно првостепени суд нашао да наведени начин извршења кривичног дела и тежина последице у међусобној повезаности са мотивима за његово извршење, с обзиром на то да постоји оправдана сумња да је дело мотивисано безобзирном осветом, јер је оштећени имао потраживања према фирми оца оптужених и на дан извршења кривичног дела је требало да у судском поступку преузме кључ локала који је у својини оптужених, што је објављено у средствима јавног информисања, довеле до узнемирења јавности житеља села М. и града Ниша, које је и даље таквог интензитета, да би се пуштањем на слободу у средину у којој живе и у којој је кривично дело извршено, угрозило несметано и правично вођење кривичног поступка.

4. Одредбама члана 31. Устава, на чије повреде се позивају подносиоци 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, а ако до истека овог времена не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу (став 1); да после подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, у складу са законом (став 2); да се притвореник пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен (став 3).

Законом 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 законом (члан 10. став 1); да се притвор може одредити само под условима предвиђеним у овом закону и само ако се иста сврха не може остварити другом мером, да је дужност свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да 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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.



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).

Кривичним закоником („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 се затвором од најмање десет година или затвором од тридесет до четрдесет година казнити ко другог лиши живота из користољубља, ради извршења или прикривања другог кривичног дела, из безобзирне освете или из других ниских побуда (тешко убиство – члан 114. став 1. тачка 5)).

5. Уставни суд, најпре, констатује да се, имајући у виду фазу кривичног поступка у којој су донета оспорена решења, у конкретном случају не може поставити питање повреде права подносиоца уставне жалбе из члана 31. став 1. Устава, јер се том одредбом јемчи право окривљеном на ограничено трајање притвора до подизања оптужнице, а како су у конкретном случају оспорена решења донета након потврђивања оптужнице, Уставни суд налази да се основаност навода уставне жалбе може ценити само са аспекта садржине означених права из члана 31. ст. 2. и 3. Устава.

Уставни суд је из навода уставне жалбе утврдио да се суштина навода подносилаца о повреди права члана 31. Устава у односу на оспорена решења заснива на тврдњама да није било основа да им се притвор продужи на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, јер не постоје образложени разлози који би оправдали меру притвора.

Приликом оцене основаности навода уставне жалбе у односу на истакнуту повреду права на ограничено трајање притвора, Уставни суд и у овом уставносудском предмету полази од већ заузетог става да уставно јемство да суд трајање притвора своди на најкраће 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.

Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцима уставне жалбе продужен због постојања оправдане сумње да су извршили кривично дело тешко убиство за које је запрећена казна затвора од најмање десет година. Притвор је према подносиоцима уставне жалбе оспореним

решењима продужен на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, односно због тога што су начин извршења и тежина последице кривичног дела довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано вођење кривичног поступка.

У образложењу оспорених решења Вишег и Апелационог суда у Нишу је у односу на притворски разлог из члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП наведено да постоји оправдана сумња да су оптужени М. Д, као непосредни извршилац, а оптужени И. Д, као помагач, исказали упорност и одлучност у намери да се оштећени лиши живота, која се огледа у дуготрајном планирању и набављању средстава извршења кривичног дела, да постоји оправдана сумња да је оптужени М. Д. чекао погодан тренутак да предузме радње којима ће оштећеног лишити живота, док га је оптужени И. Д. чекао у колима да би се потом заједно удаљили, при чему постоји и оправдана сумња да су радње извршења предузете на јавном месту, на сточној пијаци у селу М. у непосредној близини породичне куће оштећеног, у време када су његова деца кретала у школу и на посао, наочиглед малолетног сина оштећеног. У образложењу оспореног другостепеног решења је наведено и да је правилно првостепени суд нашао да наведени начин извршења кривичног дела и тежина последице у међусобној повезаности са мотивима за његово извршење, с обзиром на то да постоји оправдана сумња да је дело мотивисано безобзирном осветом, јер је оштећени имао потраживања према фирми оца оптужених и на дан извршења кривичног дела је требало да у судском поступку преузме кључ локала који је у својини оптужених, довеле до узнемирења јавности житеља села М. и града Ниша, које је и даље таквог интезитета, да би се пуштањем на слободу у средину у којој живе и у којој је кривично дело извршено, угрозило несметано и правично вођење кривичног поступка, изазивањем реакција и додатним провоцирањем јавности.

Уставни суд је оценио да су оспорена решења заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права, те да су надлежни судови поступали у складу са ЗКП када су утврдили да постоје услови да се подносиоцима уставне жалбе продужи притвор по означеном законском основу. Наиме, по оцени Уставног суда, надлежни судови су у оспореним решењима навели и јасно образложили, поред висине запрећене казне, конкретне околности које су у овом случају, због начина извршења и тежине последице кривичног дела (тешко убиство, детаљно и у дужем периоду припремано, те извршено у току дана, на прометном месту – у близини сточне пијаце и у непосредној близини породичне куће оштећеног, на очиглед малолетног сина оштећеног у време када чланови његовог породичног домаћинства одлазе на посао и у школу) у међусобној повезаности са мотивом извршења дела (безобзирна освета због неуспеха у судском поступку у којем је подносилац имао својство повериоца неновчаног потраживања према оцу оптужених, чије је принудно извршење требало спровести критичног дана), довеле до узнемирења јавности које могу угрозити несметано вођење кривичног поступка. Уставни суд је нашао да су у оспореним решењима утврђене конкретне чињенице које указују да је услед начина извршења и

тежине последице кривичног дела за које се подносиоци сумњиче, дошло до одговарајућег степена узнемирења јавности, које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

Имајући у виду све до сада изложено, Уставни суд је оценио као неосноване наводе подносилаца да није било основа да им се притвор продужи и да не постоје разлози који би оправдали ову меру, односно да су оспорена решења необразложена.

Такође, Уставни суд је утврдио да су се подносиоци до дана подношења уставне жалбе (22. јуна 2015. године) налазили у притвору две године и осам месеци (рачунајући од 21. октобра 2012. године, када су лишени слободе), за које време је спроведена истрага, подигнута и потврђена оптужница, те 21 пут заказиван главни претрес, од чега је одржан 11 пута.

Уставни суд надаље наглашава да је за оцену основаности навода којима се указује на повреду права на ограничено трајање притвора од првенственог значаја то да ли је кривични поступак вођен у складу са захтевом хитности.

Уставни суд је увидом у документацију достављену уз уставну жалбу утврдио да је кривични поступак у коме су донета оспорена решења вођен против два лица, због кривичног дела тешко убиство; да је истрага против подносилаца уставне жалбе трајала шест месеци; да је након потврђивања оптужнице први пут главни претрес одржан у року краћем од два месеца од подизања оптужнице; да је главни претрес заказиван најмање једанпут месечно. Полазећи од наведеног, а имајући у виду и да је увидом у „Портал судова Србије“ утврђено да је предметни кривични поступак у две судске инстанце правноснажно окончан у року од три године и пет месеци, Уставни суд је оценио да наведено указује да је су надлежни судови поступали са примереном хитношћу у вођењу кривичног поступка. Уставни суд сматра да су надлежни судови са посебном пажњом приступали вођењу поступка, као и да је, у околностима конкретног случаја, основаност даљег задржавања подносилаца уставне жалбе у притвору пажљиво и свестрано разматрана.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је оценио да су оспорена решења о продужењу притвора донета из разлога и у поступку који су предвиђени законом, као и да су у њима наведени релевантни и довољни разлози због којих је надлежни суд сматрао да је мера притвора неопходна ради вођења кривичног поступка, који се, до тада, водио са примереном хитношћу.

Следом свега наведеног, Уставни суд је нашао да оспореним решењима нису повређена Уставом зајемчена права подносилаца уставне жалбе из члана члана 31. ст. 2. и 3. 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), одбио уставну жалбу као неосновану.

6. Следом свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

## Повреда права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава (прекршајни поступак)

Уставни суд донео је

### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Т. Р. и утврђује да је пресудом Прекршајног суда у Зајечару – Одељење у Бољевцу Пр. 1852/12 од 15. новембра 2013. године и пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Нишу Прж. 25295/13 од 10. јануара 2014. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Прекршајног апелационог суда – Одељење у Нишу Прж. 25295/13 од 10. јануара 2014. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о жалби коју је окривљени изјавио против пресуде Прекршајног суда у Зајечару – Одељење у Бољевцу Пр. 1852/12 од 15. новембра 2013. године.

### Образложење

1. Т. Р. из Подгорца код Бољевца је поднео Уставном суду, 3. марта 2014. године, преко пуномоћника П. Ј, адвоката из Бора, уставну жалбу против пресуда означених у изреци, због повреде права на правично суђење и права на неповредивост стана, зајемчених одредбама одредаба члана 32. став 1. и члана 40. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају судске одлуке којима је подносилац уставне жалбе правноснажно оглашен кривим због прекршаја из члана 35. став 1. тачка б) у вези са чланом 12. Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС“, бр. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05, 101/05, 27/11 – Одлука УС и 104/13), због којег је осуђен на новчану казну у износу од 12.000,00 динара, те му је изречена заштитна мера одузимање предмета прекршаја, констатованих у потврдама о привременом одузимању предмета.

Подносилац уставне жалбе повреду означених права заснива на тврдњи да су оспорене пресуде засноване на недозвољеним доказима, и то исказу сведока полицијског службеника и потврдама о привременом одузимању предмета прекршаја, које су сачињене противно одредбама Устава и Закона о прекршајима које регулишу претрес стана. У уставној жалби је наведено да су полицијски службеници извршили претрес стана без наредбе суда и без присуства окривљеног и два сведока, и да о претресању стана није сачињен записник. У уставној жалби је наведено да се чињеница да ли се оружје налазило на месту на којем је могло доћи у посед неовлашћених лица није могла утврђивати на основу исказа полицијског службеника, нарочито имајући у виду да је супруга окривљеног била присутна када је полицијски службеник узео оружје и која је посведочила да је оружје било

закључано. У уставној жалби је наведено да полицијски службеници нису испоштовали ниједну императивну одредбу о претресању стана, па докази, који су прибављени на такав начин нису могли бити валидни у предметном прекршајном поступку.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

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 навода уставне жалбе, достављене документације и увидом у списе предмета Прекршајног суда у Зајечару – Одељење у Бољевцу Пр. 1852/12 утврдио да је оспореним пресудама подносилац уставне жалбе правноснажно оглашен кривим због тога што оружје, које је било у његовом поседу, није чувао закључано или на други начин обезбеђено, тако да је оно могло доћи у посед неовлашћених лица; да су полицијски службеници, поступајући по кривичној пријави оштећених И. В., И. В. и Г. К., против подносиоца уставне жалбе због кривичног дела угрожавање сигурности, ушли у стамбене просторије окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, којом приликом је од подносиоца уставне жалбе, уз потврду о привременом одузимању предмета, одузето оружје које се налазило у његовој кући.

Из образложења оспорене првостепене пресуде произлази да је чињенично стање у предметном прекршајном поступку утврђено на основу исказа сведока С. Р. – супруге окривљеног, и сведока Ч. У. – полицијског службеника који је критичне вечери одузео ватрено оружје од окривљеног, и о том издао потврду о привременом одузимању предмета.

У жалби, којом је подносилац уставне жалбе оспоравао првостепену пресуду, је између осталог наведено: „ако неки службени орган дође и уђе у кућу после 18.00 часова, да ли је био дужан да покаже писмени налог, зашто два полицајца улазе у нечију кућу и са којом сврхом, то остављам вишем суду да оцени законитост такве работе, али истина је да су ти полицајци изјавили да долазе по наређењу командира станице полиције у Бољевцу, да би узели сво наоружање које поседујем...“.

У образложењу оспорене другостепене пресуде је наведено да је, према стању у списима предмета, чињенично стање у погледу прекршаја, описаног у изреци побијане пресуде, несумњиво утврђено на основу спроведеног доказног поступка, и то изјаве сведока С. Р. – супруге окривљеног, сведока Ч. У. као непосредног очевица, који је поступајући по службеној дужности, критичног дана вршио претрес са колегом Д. Р. у кући окривљеног, којом приликом је утврђено да окривљени своје оружје није држао на начин

прописан Законом о оружју и муницији, чиме је учинио прекршај који му је стављен на терет.

Из списка предмета Прекршајног суда у Зајечару – Одељење у Бољевцу Пр. 1852/12 произлази да је пресудом Основног суда у Зајечару К. 880/12 од 4. јуна 2013. године подносилац уставне жалбе ослобођен од оптужбе да је према оштећенима И. В., И. В. и Г. К. извршио кривично дело угрожавање сигурности.

4. Сагласно одредби члана 32. став 1. Устава 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 40. Устава утврђено је: да је стан неповредив (став 1); да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес, да држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању и да ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока (став 2); да су без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом (став 3).

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.

Одредбом члана 16. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и др.) (у даљем тексту: ЗКП) прописано је да се судске одлуке не могу заснивати на доказима који су, непосредно или посредно, сами по себи или према начину прибављања у супротности са Уставом, овим закоником, другим законом или општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, осим у поступку који се води због прибављања таквих доказа.

Одредбама Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), који је важио у време доношења оспорених пресуда, било је прописано: да се на поступак пред судовима, који није прописан одредбама овог закона, сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено (члан 227); да битна повреда одредаба прекршајног поступка постоји ако се одлука заснива на доказу на коме се по одредбама овог закона не може заснивати, осим ако је, с обзиром на друге доказе, очигледно да би и без тог доказа била донета иста одлука (члан 234. став 1. тачка 12)); да Виши прекршајни

суд, односно прекршајни суд испитује првостепену одлуку у оном делу у којем се побија жалбом, али мора увек по службеној дужности испитати да ли постоји битна повреда одредаба прекршајног поступка из члана 234. става 1. тач. 1, 3. и 7. до 15. овог закона (члан 241. став 1. тачка 1)); да ће Виши прекршајни суд, односно прекршајни суд пресудом одбити жалбу као неосновану и потврдити првостепену одлуку кад утврди да не постоје разлози због којих се одлука побија, нити повреде закона из члана 241. овог закона (члан 242); да ће у образложењу пресуде Виши прекршајни суд, односно прекршајни суд ценити жалбене наводе и указаће на повреде закона које је узео у обзир по службеној дужности (члан 245. став 1); да се стан и друге просторије, као и лица могу претресати само код тежих прекршаја ако је вероватно да ће се у стану, другим просторијама, стварима или код појединих лица наћи предмет или трагови који би могли бити значајни за прекршајни поступак, или да ће се претресом стана и других просторија ухватити окривљени (члан 200. став 1); да се претресање одређује само писменом наредбом суда (члан 201. став 1); да се наредба о претресању предаје, пре почетка претресања, лицу код кога ће се или на коме ће се претресање извршити, а да ће се пре претресања позвати лице на које се наредба за претресање односи да добровољно преда лице односно предмете који се траже (члан 201. став 2); да наредбу о претресању извршавају органи унутрашњих послова (члан 201. став 3); да претресању присуствују два пунолетна грађанина (члан 202. став 1); да ће се држалац стана или просторије позвати да присуствује претресању, а ако је одсутан, позваће се да претресању присуствује један од одраслих чланова домаћинства или сусед (члан 202. став 2); да се о сваком претресању стана, односно просторије или лица саставља записник у коме ће се навести наредба на основу које се врши претресање, опис просторија односно лица које се претреса и лица односно предмета или трагова који су нађени (члан 203. став 1); да записник потписује лице код кога се или које се претреса и лица чије је присуство обавезно (члан 203. став 2); да лицу код кога је, односно које је претресано издаје се препис записника (члан 203. став 3); да ако се приликом претресања нађу предмети који су употребљени за извршење прекршаја или су прибављени прекршајем, или су настали извршењем прекршаја, или предмети који могу послужити као доказ у прекршајном поступку, ти предмети ће се привремено одузети (члан 204).

5. Уставни суд, пре свега, констатује да је подносилац уставну жалбу изјавио против радњи Министарства унутрашњих послова, и то претреса стана извршеног 23. јануара 2012. године и против пресуда Прекршајног суда у Зајечару и Прекршајног апелационог суда, донетих у вођеном прекршајном поступку након тога, сматрајући да су му повређена права на правично суђење и на неповредивост стана, из члана 32. став 1. и члана 40. Устава.

Имајући у виду да је оспорена радња Министарства унутрашњих послова – претрес стана подносиоца уставне жалбе извршен 23. јануара 2012. године, а да је уставна жалба поднета 3. марта 2014. године, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, у овом

делу одбацио уставну жалбу као неблагоприятну, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона о Уставном суду, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

У односу на наводе подносиоца да му је оспореним пресудама, којима је правноснажно оглашен кривим због прекршаја из члана 12. Закона о оружју и муницији, повређено право из члана 40. Устава, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца не могу довести у везу са Уставом утврђеном садржином зајемчених права чија се повреда истиче. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, и у овом делу одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка (видети Одлуку Уставног суда Уж-3650/2012 од 11. децембра 2014. године), решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

6. Разматрајући наводе подносиоца уставне жалбе којима у односу на оспорене пресуде истиче повреду права на правично суђење, Уставни суд је утврдио да се суштина навода подносиоца уставне жалбе о повреди означеног права заснива на тврдњама да су полицијски службеници извршили претрес стана без наредбе суда и без присуства два сведока, као и да о претресању стана није сачињен записник, те да докази који су таквим незаконитим претресом прибављени – исказ сведока полицијског службеника о том претресу и потврде о привременом одузимању предмета прекршаја не могу представљати доказе на којима се пресуда може заснивати, што није отклоњено ни у другостепеном поступку јер се Прекршајни апелациони суд није изјаснио о његовим жалбеним наводима и законитости спроведених доказних радњи.

Уставни суд, најпре, указује на свој став да није надлежан да преиспитује начин на који су редовни судови ценили доказе и утврђивали чињенично стање, нити да као инстанциони суд оцењује законитост оспорених пресуда. С тим у вези, Суд подсећа на став Европског суда за људска права (ЕСЉП) да незаконитост појединог доказа не доводи аутоматски до неправичног поступка, већ се то оцењује у светлу следећих критеријума: права одбране у односу на незаконити доказ, околности под којима је доказ прибављен, као и да ли се осуђујућа пресуда заснива искључиво на незаконитом доказу (ЕСЉП, *Schenk и ројив Швајцарске*, број 10862/84, одлука од 12. јула 1988. године, §§ 46–48; *Вуков и ројив Русије*, број 4378/02, одлука од 10. марта 2009. године, §§ 88–90).

Што се тиче околности конкретног случаја, Уставни суд је утврдио да је подносилац уставне жалбе, оспоравајући првостепену пресуду указивао суду редовног правног лека да су полицијски службеници Полицијске станице у Бољевцу, по његовом мишљењу, вршили незаконит претрес његовог стана. Из образложења оспорених пресуда произлази да је закључак суда о постојању прекршаја и кривице подносиоца уставне жалбе за његово извршење заснован, преваходно, на исказу полицијског службеника о чињеницама које је непосредно опазио приликом предузимања радње претресања стана, као и оних чињеница које је сазнао од свог колеге који је вршио претрес стана у другом делу куће окривљеног, овде подносиоца. У образложењу



оспорене другостепене пресуде је наведено да је у првостепеном поступку на несумњив начин доказано да је окривљени учинио прекршај који му се ставља на терет, и то на основу изјаве полицијског службеника Полицијске станице Бољевац, као очевица, који је поступајући по службеној дужности, критичног дана вршио претрес са колегом Д. Р., у кући окривљеног Томислава Радуцића и том приликом утврдио да окривљени своје оружје није држао на начин прописан Законом о оружју и муницији.

Уставни суд указује на свој став (видети Одлуку Уж-3650/2012 од 11. децембра 2014. године) да суштина правила које забрањује прибављање доказа на одређени начин није само у немогућности употребе тог доказа пред судом, већ у томе да он не може бити никако употребљен, а то значи ни посредно тј. извођењем других доказа који се заснивају на незаконитом доказу.

Примењено на конкретан случај значи да уколико би суд утврдио да је улазак и претресање стана окривљеног, овде подносиоца, извршено без претходног испуњења законом прописаних услова, такав недостатак, се не би могао отклонити коришћењем других доказа – као на пример: саслушањем полицајаца који су вршили претрес стана и читањем потврде о одузетим предметима, јер је реч о доказима који не би постојали да није било незаконитог уласка у стан и извршеног претресања. Дакле, тада би било речи о доказима који су, посредно, према начину прибављања у супротности са Уставом предвиђеним јемствима о неповредивости стана.

Уставни суд констатује да из цитираних законских одредаба произлази да је другостепени суд дужан да по службеној дужности испита да ли се ожалбена пресуда заснива на доказу на коме се не може заснивати, те да ће пресудом одбити жалбу као неосновану и потврдити првостепену одлуку само ако утврди да не постоје разлози због којих се одлука побија, нити повреде закона на које пази по службеној дужности.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да оспорена другостепена пресуда не садржи образложење о основаности жалбених навода којима је подносилац оспоравао законитост прибављања појединих доказа, а о чему је другостепени суд био дужан да води рачуна и по службеној дужности Уставни суд је утврдио да оспореним пресудама није остварена једна од гаранција права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, која се односи на обавезу суда да образложи своју одлуку.

Наиме, странка има право да буде упозната са ставовима на којима је суд засновао своју одлуку. То право странке је праћено дужношћу суда да изнесе разлоге своје одлуке, који представљају јемство објективности суђења, којом се спречавају злоупотребе. Мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке, али судови морају образложити своју одлуку тако што ће навести јасне и разумљиве битне разлоге на којима су ту одлуку засновали.

Иако обавеза образложења судске одлуке, не значи да се у одлуци морају дати детаљни одговори на све изнете аргументе (у том смислу је и став ЕСЉП у предмету: *Van de Hurk против Холандије*, одлука од 19. априла 1994. године, § 61), Уставни суд је у конкретном случају утврдио да оспорена

пресуда Прекршајног апелационог суда – Одељење у Нишу Прж. 25295/13 од 10. јануара 2014. године не испуњава стандарде права на правично суђење, с обзиром на то да суд правног лека није испитао одлучна питања која су пред њега изнета, а која се тичу жалбених навода о законитости прибављања доказа у предметном судском поступку, а о чему је другостепени суд дужан да води рачуна и по службеној дужности.

На основу изложеног и одредаба члана 89. ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је уставну жалбу усвојио и у тачки 1. изреке утврдио да је оспореном пресудом Прекршајног апелационог суда – Одељење у Нишу Прж. 25295/13 од 10. јануара 2014. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, док је у тачки 2. изреке поништио наведену пресуду и одредио да исти суд поново одлучи о жалби подносиоца уставне жалбе изјављеној против пресуде Прекршајног суда у Зајечару – Одељење у Бољевцу Пр. 1852/12 од 15. новембра 2013. године.

7. 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-1972/2014 од 12. октобра 2017. године

**Повреда права лица лишеног слободе да надлежни суд о његовој жалби на одређивање притвора одлучи и одлуку му достави у року од 48 часова, из члана 30. став 3. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

1. Усваја се уставна жалба Милана Машића и утврђује да је у поступку по жалби на решење Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године, у коме је донето оспорено решење Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 – Кв. 1386/15 од 30. априла 2015. године, повређено право подносиоца уставне жалбе из члана 30. став 3. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**Образложење**

1. Милан Машић из Новог Сада поднео је Уставном суду, 25. маја 2015. године, преко пуномоћника Владимира Бељанског, адвоката из Новог Сада, уставну жалбу против решења Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године и решења Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 – Кв. 1386/15 од 30. априла 2015. године, радње „судије за претходни поступак Вишег суда у Београду – недостављање одлука, које су неопходне ради

пословања ДОО ‘Стандард гас’ на потписивање подносиоцу“ и радње Вишег јавног тужилаштва у Београду, због повреде права зајемчених одредбама члана 27. ст. 1. и 3, члана 30. ст. 1. и 3, члана 31. ст. 1. и 3. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено:

– да „у конкретном случају, суд није одлучио поводом жалбе браниоца подносиоца уставне жалбе на решење о одређивању притвора Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године тачно петнаест дана. Другостепено решење Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 – Кв. 1386/15 донето је тек 30. априла 2015. године, иако је жалба на првостепено решење изјављена још 15. априла 2015. године. Ако се узме у обзир и временски период од осам дана који је суду био потребан да експедује другостепено решење, те да је исто експедовано у петак, па је бранилац то решење примио тек у понедељак 11. маја 2015. године, долази се до временског периода од укупно двадесет шест дана током којих није одлучено о жалби браниоца подносиоца уставне жалбе на решење којим је одређен притвор. На тај начин прекорачени су сви рокови хитности предвиђени Закоником о кривичном поступку, Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода“;

– да је „другостепеним оспореним решењем, Виши суд у Београду утврдио да је правилно поступио судија за претходни поступак када је према подносиоцу уставне жалбе одредио притвор имајући у виду да из списка предмета произлази постојање основане сумње. Међутим, судија за претходни поступак нигде у свом решењу не наводи да из списка предмета прозилази постојање основане сумње него искључиво постојање основа сумње. Другостепени суд је побијано решење у складу са чланом 467. став 1. Законика о кривичном поступку могао испитати само у оквиру основа, дела и правца побијања у жалби. Бранилац подносиоца уставне жалбе у својој жалби на решење којим је одређен притвор није оспоравао утврђени степен сумње (основе сумње) него је указивао да тај степен сумње није довољан за одређивање притвора, те да због тога подносиоца уставне жалбе треба пустити да се брани са слободе. Према томе, другостепени суд није ни могао утврђивати другачији степен сумње од оног који је утврђен првостепеним решењем“;

– да „првостепеним решењем уопште није размотрено постоје ли услови да се према Милану Машићу одреди нека друга мера за несметано вођење поступка којом би се остварила иста сврха“;

– да поступајући суд приликом доношења оспорених решења није објаснио због чега према Милану Машићу није одређена блажа мера за обезбеђивање несметаног вођења кривичног поступка;

– да је подносиоцу повређено право из члана 31. ст. 1. и 3. Устава, јер Више јавно тужилаштво није предузело ни једну радњу како би отклонило разлоге због којих је подносиоцу одређен притвор;

– да је Милану Машићу повређено и право на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Предложено је да Уставни суд уставну жалбу усвоји, утврди повреду означених права и поништи оспорено решење.

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 Вишег суда у Београду VIII Су. 43 85/2017 од 13. октобра 2017. године, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

– да је наредбом Вишег јавног тужилаштва у Београду Кти. 133/15 од 11. априла 2015. године одређено спровођење истраге против окривљених Д. Ј., Н. П., А. Ј., М. А., Г. Б., С. С., Ј. Ј., С. Ђ., П. К., С. Ф., В. А., Ж. Ж. и окривљеног Милана Машића, овде подносиоца уставне жалбе;

– да се истрага спроводи против подносиоца због кривичног дела злоупотребе положаја одговорног лица из члана 234. став 3. у вези става 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09);

– да је оспореним решењем Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године према окривљеном Милану Машићу одређен притвор на основу члана 211. став 1. тачка 2) Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13), а који му се рачуна од 10. априла 2015. године од 8 h 45 min., када је лишен слободе;

– да је наведено решење подносилац примио 12. априла 2015. године, а бранилац окривљеног 15. априла 2015. године;

– да је против решења Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године бранилац окривљеног – адвокат Владимир Бељански изјавио жалбу 15. априла 2015. године; такође, жалбе су изјавили и браниоци окривљених С. С., А. Ј., М. А., Д. Ј., С. Ђ., као и Више јавно тужилаштво у Београду;

– да су, између осталог, оспореним решењем Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 – Кв. 1386/15 од 30. априла 2015. године, ставом другим изреке, одбијене као неосноване жалбе Вишег јавног тужилаштва и жалбе бранилаца окривљених С. С., А. Ј., М. А., Д. Ј., С. Ђ. и Милана Машића;

– да је бранилац окривљеног 11. маја 2015. године примио решење Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 – Кв. 1386/15 од 30. априла 2015. године;

– да је решењем Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 8. маја 2015. године продужен притвор у односу на седам лица, а који притвор може трајати најдуже до 7. јуна 2015. године;

– да је, решавајући о жалби против напред наведеног решења, Виши суд у Београду 2. јуна 2015. године донео решење Кпп. 101/15 – Кв. 1759/15 којим је према окривљеном Милану Машићу укинут притвор и истовремено му је изречена мера забране прилажења, састајања и комуницирања са одређеним лицима, уз обавезу да се сваког првог понедељка у месецу јавља у Полицијску управу у Новом Саду;

– да је решењем Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 7. септембра 2015. године укинута мера забране прилажења, састајања и комуницирања са одређеним лицима Милану Машићу.

4. Одредбама Устава, на чију повреду 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, као и да свако ко је лишен слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито (члан 27. ст. 1. и 3); да 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 и 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. ст. 1. и 3); да, поред осталог, суд трајање притвора своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора 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 се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

Одредбама Законика о кривичном поступку (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 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 (члан 211. став 1. тачка 2)).

5. Доносећи одлуку у овом уставносудском предмету, Уставни суд, као и у својим ранијим одлукама (видети, поред осталих, Одлуку Уж-314/2007

од 23. априла 2009. године, тачка б. образложења), 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.

Уставни суд је истакнуто повреду права из члана 27. став 3. Устава оценио у светлу истакнуте повреде права из члана 30. став 3. Устава.

Уставни суд истиче да одредба члана 30. став 3. Устава, поред осталог, гарантује лицу лишеном слободе 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 бранилац окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, изјавио жалбу (15. априла 2015. године) на решење којим му је одређен притвор, да је Виши суд у Београду изјављену жалбу примио 16. априла 2015. године, а да је о жалби одлучио 30. априла 2015. године. Другостепено решење, одлуку о жалби, бранилац подносиоца је примио 11. маја 2015. године.

Уставни суд је, следом изнетог, оценио да о жалби браниоца окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, на решење о одређивању притвора Вишег суда у Београду није одлучено у року од 48 часова, како то јемчи одредба члана 30. став 3. Устава. При томе, Уставни суд је имао у виду чињенице да је у конкретном случају изјављено више жалби на решење Вишег суда у Београду Кпш. 101/15 од 12. априла 2015. године, као и да је жалба окривљеног С. С. допуњена два пута (17. и 20. априла 2015. године), али све ово не утиче на другачију одлуку Уставног суда, имајући у виду императивну одредбу члана 30. став 3. Устава.

Уставни суд је оценио да се правично задовољење подносиоцу у овом случају остварује објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, имајући у виду да подносилац уставне жалбе није тражио накнаду нематеријалне штете.

Уставни суд оспорена решења није поништио, имајући у виду да су та решења била темпоралног карактера и да више нису на снази.

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 овом делу уставну жалбу усвојио и одлучио као у првом делу тачке 1. и у тачки 2. изреке.

6. Испитујући постојање процесних претпоставки за одлучивање о делу уставне жалбе у коме подносилац истиче повреду права из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава, Уставни суд оценио да су изнети наводи очигледно неосновани. Наиме, Уставни суд истиче да наведене уставне одредбе упућују да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом.

Одредбом члана 30. став 1. Устава утврђено је у ком случају и на који начин неко лице може бити притворено. Уставом утврђени услови су да у односу на лице које се притвара постоји основана сумња да је учинило кривично дело и да је притварање неопходно ради вођења кривичног

поступка, а једини Уставом допуштени начин притварања је да је оно извршено на основу одлуке суда. Дакле, суд може да одреди притвор искључиво ако постоји основана сумња да је неко лице извршило кривично дело и ако је та мера неопходна ради вођења кривичног поступка.

У конкретном случају, из претходно утврђених чињеница и околности произлази да је подносилац уставне жалбе лишен слободе 10. априла 2015. године у 8 h 45 min., а да му је притвор одређен решењем Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године, а на основу одредбе члана 211. став 1. тачка 2) Законика о кривичном поступку.

Уставни суд је из наведеног утврдио да је подносилац уставне жалбе притворен на основу одлуке суда (правноснажног решења о одређивању притвора Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године), због постојања основане сумње да је извршио кривично дело злоупотребе положаја одговорног лица из члана 234. став 3. у вези са ставом 1. Кривичног законика, уз навођење разлога предвиђених законом (члан 211. став 1. тачка 2) ЗКП) који су притварање подносиоца чинили неопходним ради вођења кривичног поступка. Следом изнетог, Уставни суд је оценио да је подносилац уставне жалбе притворен у складу са Уставом утврђеним гаранцијама предвиђеним одредбама члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава.

Наводе подносиоца уставне жалбе да је „другостепеним оспореним решењем, Виши суд у Београду утврдио да је правилно поступио судија за претходни поступак када је према подносиоцу уставне жалбе одредио притвор имајући у виду да из списка предмета произлази постојање основане сумње. Међутим, судија за претходни поступак нигде у свом решењу не наводи да из списка предмета прозилази постојање основане сумње него искључиво постојање основа сумње. Другостепени суд је побијано решење у складу са чланом 467. став 1. Законика о кривичном поступку могао испитати само у оквиру основа, дела и правца побијања у жалби. Бранилац подносиоца уставне жалбе у својој жалби на решење којим је одређен притвор није оспоравао утврђени степен сумње (основе сумње) него је указивао да тај степен сумње није довољан за одређивање притвора, те да због тога подносиоца уставне жалбе треба пустити да се брани са слободе. Према томе, другостепени суд није ни могао утврђивати другачији степен сумње од оног који је утврђен првостепеним решењем“, Уставни суд је, у конкретном случају, оценио очигледно неоснованим. Наиме, Уставни суд је увидом у решење Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 од 12. априла 2015. године оценио да је реч о техничкој омашци суда, јер се на почетку образложења решења наводи да је „пред овим судом у току истрага против окривљеног Милана Машића и др, због основане сумње да су извршили кривична дела“, а на средини образложења да „наиме судија за претходни поступак је прво ценио да ли постоје основи сумње да је окривљени извршио наведено кривично дело, па је нашао да исти постоје и да произлазе из кривичне пријаве и прилога уз исту“. Такође, Уставни суд констатује да је у оспореном решењу Вишег суда у Београду Кпп. 101/15 – Кв. 1386/15 од 30. априла 2015. године наведено „да из списка предмета произлази постојање основане сумње“.

Уставни суд налази, а полазећи од горе наведеног, да је притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен у Уставом и законом прописаном поступку, применом одредаба важећих процесних и материјалних закона, након што је надлежни суд утврдио да постоје разлози за одређивање ове мере. Стога је Уставни суд оценио да се одређивање притвора према подносиоцу уставне жалбе не може приписати произвољном поступању надлежног суда и да су оспорена решења Вишег суда у Београду заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу и примени процесног права, те да је у конкретном случају подносиоцу уставне жалбе у потпуности обезбеђено поштовање принципа правне сигурности и да му је пружена заштита од произвољног поступања државних органа, као и да је о мери притвора одлучено, а што је један од основних циљева уставних гаранција које се јемче лицу лишеном слободе.

Такође, Уставни суд је као очигледно неосноване оценио и наводе подносиоца уставне жалбе којима образлаже повреду права из члана 31. ст. 1. и 3. Устава тиме што „у конкретном случају Више јавно тужилаштво, као орган који управља истражним поступком, дуже од месец дана није предузело ни једну радњу како би отклонило разлоге због којих је подносиоцу одређен притвор, нити је исти пуштен да се брани са слободе“, из разлога што се подносилац налазио у притвору од 10. априла до 2. јуна 2015. године, јер би у случају боравка на слободи могао утицати на неиспитаног окривљеног Н. П., као и више неиспитаних сведока (34 сведока поименце набројаних у другостепеном решењу).

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.

Коначно, Уставни суд указује да подносилац уз уставну жалбу није доставио било какве релевантне доказе који би указивали да му је оспореном радњом судије за претходни поступак Вишег суда у Београду – недостављањем одлука које су неопходне ради пословања ДОО „Стандард гас“ повређено право на имовину.

Следом наведеног, Уставни суд је у овом делу уставну жалбу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

7. 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.



**Повреда права на ограничено трајање притвора, зајемченог одредбом члана 31. став 1. Устава Републике Србије, нису повређена права на слободу и безбедност и у вези притварања, из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Усваја се уставна жалба Т. П. и утврђује да је решењима Апелационог суда у Новом Саду Кж2. 1247/2015 од 23. јула 2015. године и Вишег суда у Зрењанину Кв. 226/15 од 14. јула 2015. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на ограничено трајање притвора, зајемчено одредбом члана 31. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

**Образложење**

1. Т. П. из Српске Црње поднео је Уставном суду, 2. септембра 2015. године, преко пуномоћника М. Б. и Ф. М, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења означених у изреци, због повреде права зајемчених одредбама члана 27. став 1, члана 30. став 1. и члана 31. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају судске одлуке којима је према подносиоцу продужен притвор након подизања оптужнице, из разлога прописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку. У уставној жалби је наведено да се против подносиоца води кривични поступак због једног ситуационог кривичног дела из области угрожавања јавног саобраћаја, које је имало за последицу смрт једног лица и тешко телесно повређивање другог, али да притвор не треба да се претвори у кривичну санкцију. Повреду означених Уставом зајемчених права заснива, поред осталог, на тврдњи да оспорена решења не садрже прихватљива образложења у чему се огледа узнемирење јавности, како се оно манифестује у време продужења притвора нити како се рефлектује на предметни кривични поступак. Подносилац је истакао да оспорено другостепено решење садржи недопустив и опасан закључак, који директно погађа подносиоца и сутерише да притвор према њему треба да траје до краја поступка, а то је констатација Апелационог суда у Новом Саду да је за одређивање, односно продужење притвора по законском основу из члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку неопходно да се утврди да је дошло до узнемирења јавности и да је ирелевантно да ли оно још увек траје. У уставној жалби је наведено да, ако би се овакво схватање суда прихватило, то би значило да уколико би до узнемирења јавности дошло након извршења кривичног дела окривљени би по сваку цену остајали у притвору ма колико поступак буде трајао, што је незамисливо.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди повреду означених уставних права и одреди нови најкраћи рок Апелационом суду у Новом Саду да понови поступак по жалби.

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 приложу уз уставну жалбу и одговор Апелационог суда у Новом Саду Су. VIII 43-130/15 од 21. октобра 2015. године, те је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Више јавно тужилаштво у Зрењанину је покренуло кривични поступак против подносиоца уставне жалбе због кривичног дела тешко дело против безбедности јавног саобраћаја из члана 297. став 2. у вези члана 289. став 1. Кривичног законика. Притвор је према подносиоцу одређен решењем судије за претходни поступак Вишег суда у Зрењанину Кпп. 1/15 од 17. јануара 2015. године из разлога прописаних одредбама члана 211. став 1. тач. 2) и 4) Законика о кривичном поступку. Оспореним решењима притвор је, након подизања оптужнице, правноснажно продужен према подносиоцу уставне жалбе из разлога прописаних одредбом члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку.

Подносилац уставне жалбе се до дана подношења уставне жалбе (2. септембра 2015. године) налазио у притвору седам месеци и 15 дана, рачунајући од 17. јануара 2015. године, када је лишен слободе.

У образложењу оспореног првостепеног решења је, између осталог, наведено да је окривљени, овде подносилац уставне жалбе, оправдано сумњив да је извршио кривично дело за које је законом запређена казна затвора у трајању преко десет година, да је кривично дело које је предмет оптужбе извршено у малој средини, где се сви међусобно познају, да је у предметној саобраћајној незгоди једно млађе лице изгубило живот, а друго задобило тешке телесне повреде; да су оштећени пешаци и да су о целом догађају извештавала готова сва средства јавног информисања и реакција суграђана је била веома бурна, а добила је свој формални израз и на тај начин што је на територији Нова Црња проглашен дан жалости. У образложењу оспореног решења је даље наведено да све описане околности указују на то да је дело за које се окривљени оправдано сумњичи, по начину извршења и тежини последице довело до узнемирења јавности које је таквог интензитета да може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка уколико би окривљени био на слободи.

Браниоци окривљеног, овде подносиоца уставне жалбе, су против решења о продужењу притвора изјавили жалбу, наводећи да суд избегава да образложи у чему би се огледало узнемирење јавности пуштањем на слободу окривљеног, односно на који начин би било угрожено несметано и правично вођење предметног кривичног поступка, као и да је од извршења дела прошло више месеци, те да разлози који су постојали у тренутку одређивања притвора више нису идентични, као и да је спроведено вештачење у међувремену указало и на постојање доприноса оштећених.

Апелациони суд у Новом Саду је оспореним решењем Кж2. 1247/2015 од 23. јула 2015. године одбио као неосновану изјављену жалбу подносиоца уставне жалбе.

У образложењу наведеног другостепеног решења је, између осталог, истакнуто да је правилно првостепени суд продужио притвор према окривљеном, с обзиром на то да из списка предмета произлази да је окривљени оправдано сумњив да је извршио кривично дело за које је законом прописана казна затвора у трајању преко десет година, да је кривично дело које се ставља на терет окривљеном извршено у малој средини где се сви углавном међусобно познају, да је у предметној саобраћајној незгоди једна млађа особа изгубила живот, а друга задобила тешке телесне повреде, да су о целом догађају извештавала готова сва средства јавног информисања, да је реакција суграђана након критичног догађаја била изузетно бурна, и да је добила свој формални израз на тај начин што је на територији општине Нова Црња био проглашен дан жалости, па све наведене околности у својој међусобној повезаности указују на чињеницу да су у конкретном случају и начин извршења и тежина последице довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. У образложењу оспореног решења је наведено и да нису основани жалбени наводи окривљеног, којима истиче да више не стоје разлози због којих је притвор био одређен, те да није образложено зашто суд и у време продужења притвора сматра да и даље постоји узнемиреност јавности која би могла да угрози несметано вођење кривичног поступка, с обзиром на то да је за одређивање и продужење притвора по законском основу из члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку неопходно да се утврди да је већ дошло до узнемирења јавности и да оно може угрозити несметано вођење поступка, а ирелевантно је да ли оно још увек траје, односно узнемирење јавности мора бити конкретно, што је ситуација у овом предмету.

Апелациони суд у Новом Саду је 21. октобра 2015. године, у свом акту Су. VIII 43-130/15, дао одговоре на наводе уставне жалбе, наводећи да основ за притвор из члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку подразумева постојање три кумулативно постављена услова: први је објективан и у конкретном случају није споран – да је кривично дело које се окривљеном ставља на терет прописана казна затвора преко десет година; други, да су начин извршења или тежина последице довели до узнемирења јавности и трећи, да је то узнемирење такво да може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. У одговору на наводе

уставне жалбе је даље наведено да из списка предмета произлази да је окривљени оправдано сумњив да је извршио кривично дело за које је законом прописана казна затвора у трајању преко десет година, да је кривично дело које се ставља на терет окривљеном извршено у малој средини где се сви углавном међусобно познају, да је у предметној саобраћајној незгоди једна млађа особа изгубила живот, а друга задобила тешке телесне повреде, да су о целом догађају извештавала готова сва средства јавног информисања, да је реакција суграђана након критичног догађаја била изузетно бурна, и да је добила свој формални израз на тај начин што је на територији општине Нова Црња био проглашен дан жалости, па све наведене околности у својој међусобној повезаности указују на чињеницу да су у конкретном случају и начин извршења и тежина последице довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. У одговору суда на наводе уставне жалбе такође је наведено да, према ставу Апелационог суда, сви наведени разлози указују на даљу потребу задржавања окривљеног у притвору и да узнемирење јавности у довољној мери егзистира како у време продужења притвора, тако и у време извршења дела, односно у време првобитног лишења слободе.

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 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 се притворенику најкасније 12 часова од притварања, а да одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова (члан 30. став 3); 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 (члан 31. став 1).

Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13) 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).

Сагласно одредби члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП, притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

Одредбом члана 297. став 2. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09 и 121/12), између осталог, прописано је да ако је услед дела из члана 289. став 1. овог законика наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година.

Одредбом члана 289. став 1. Кривичног законика (у даљем тексту: КЗ) прописано је да ће се казнити затвором до три године 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, а уколико извршењем кривичног дела из члана 289. став 1. наступи смрт једног или више лица, постоји кривично дело тешко дело против безбедности јавног саобраћаја прописано чланом 297. став 2. КЗ, за које је прописана казна затвора од две до 12 година.

5. По оцени Уставног суда, подносилац уставне жалбе у суштини повреду свих означених уставних права заснива на тврдњи да у време доношења оспорених решења нису постојали законом прописани разлози за продужење притвора и да судови у оспореним решењима нису дали ваљано образложење и разлоге за продужење притвора.

Уставни суд најпре констатује да се, имајући у виду фазу кривичног поступка у којој су донета оспорена решења, у конкретном случају не може поставити питање повреде права подносиоца уставне жалбе из члана 30. став 1. Устава, с обзиром на то да су том одредбом утврђени услови под којима неком лицу може бити одређен притвор као кривичнопроцесна мера лишења слободе, тако да се ова одредба односи на доношење решења о одређивању притвора, а не на решење о продужењу притвора након подизања оптужнице, којим се преиспитује да ли и даље постоје разлози за задржавање окривљеног у притвору (видети Одлуку Уставног суда Уж-1197/2008 од 13. новембра 2008. године).

Имајући у виду наведено, као и садржину уставне жалбе, Уставни суд је испитао да ли је оспореним решењима дошло до повреде права из члана 27. став 1. и члана 31. став 1. Устава, чије повреде подносилац истиче у уставној жалби.

Уставни суд је, приликом доношења одлуке у овом уставносудском предмету, ценећи цитиране одредбе Устава и законика, пошао од чињенице да је право на слободу и безбедност једно од основних људских права

зајемчених Уставом и да физичка слобода има велики значај за појединца. Одредбом члана 27. став 1. Устава утврђено је да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, из чега се намећу два мерила законитости лишења слободе. Прво, да лишење слободе мора бити само из разлога предвиђених законом, и друго, у складу са законом прописаним поступком. О законитости лишења слободе одлучује надлежни суд по службеној дужности, као и по жалби лица лишеног слободе, и дужан је да хитно одлучи о законитости и нареди хитно пуштање на слободу уколико је лишење слободе било незаконито. Основни циљ овакве уставне одредбе јесте да се спречи самовољно и незаконито лишење слободе неког лица. Одређивање притвора се у овом случају не може сматрати ни самовољним, нити незаконитим, а решење о продужењу притвора је донето у поступку који је предвиђен законом, те засновано на разлогу формално утврђеном у закону.

Трајање притвора од подизања оптужнице до завршетка главног претреса Уставом и Закоником о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП) није ограничено, те начелно може трајати колико траје и сам кривични поступак, али трајање притвора свакако не сме да буде рутинског карактера, те да се аутоматски везује за трајање и самог кривичног поступка. То значи да је надлежни суд, сагласно одредбама члана 31. ст. 1. и 2. Устава и члана 216. став 3. Законика, дужан да трајање притвора сведе на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора, те да у одређеним временским интервалима, по службеној дужности и без предлога странака, испита да ли још постоје разлози за задржавање лица у притвору или не, те уколико и даље разлози постоје, притвор се решењем продужава до даље одлуке суда. После ступања оптужнице на правну снагу, рок за испитивање разлога за притвор је по истеку свака два месеца од ступања оптужнице на правну снагу. Из наведеног произлази да уколико суд оцени да и даље постоје разлози за притвор и с тим у вези не донесе одлуку о његовом укидању, притвор као мера и даље траје све до доношења одлуке којом се притвор укида.

Из наведеног недвосмислено произлази да притвор, као законска мера којом се одузима основно људско право на слободу, представља посебно осетљиву меру одузимања личне слободе човека у периоду пре доношења правноснажне судске одлуке о кривици. Притвор се одређује из законом прописаних разлога окривљеном, а не учиниоцу кривичног дела, јер се на окривљеног односи претпоставка невиности, која је прописана како Уставом, тако и Закоником о кривичном поступку. То значи да се грађанин који је за кривично дело тек окривљен, сматра невиним све док се његова кривица за дело које је противправно и законом прописано као кривично дело, не утврди правноснажном одлуком суда. Из овога произлази и да се ни формално, али ни фактички, окривљени у кривичном поступку никада и без обзира на тежину кривичног дела које је предмет кривичног поступка, не сме третирати као учинилац кривичног дела, све док евентуално његова кривица не буде утврђена правноснажном одлуком суда. Притвор није казна и за притвореника се не сме претворити у казну.

6. Полазећи од наведених општих принципа, као и околности конкретног случаја, Уставни суд је утврдио да је притвор према подносиоцу уставне жалбе одређен и продужаван због постојања основане сумње да је извршио кривично дело – тешко дело против безбедности јавног саобраћаја.

Поред постојања основане сумње да је подносилац извршио конкретно кривично дело, Виши суд у Зрењанину и Апелациони суд у Новом Саду су у оспореним решењима утврдили да постоји законски основ из тачке 4) члана 211. став 1. ЗКП, односно да је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, а да су начин извршења и тежина последице кривичног дела довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

У смислу наведеног, Уставни суд пре свега указује да се притворски основ садржан у одредби члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП заснива на: 1) висини прописане, односно изречене казне затвора, што представља услов чије се постојање утврђује сасвим једноставно на темељу увида у казну која је прописана у Кривичном законнику, односно изречена судском пресудом и он је у конкретном случају неспорно испуњен, те се и не мора посебно образлагати, осим позивањем на законско решење и 2) начину извршења или тежини последице кривичног дела који су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка, што се своди на оцену надлежног суда, која се као и иначе, заснива на слободној оцени доказа и слободном судијском уверењу, али наравно, мора бити пажљиво образложена. Из наведеног следи да је надлежни суд који одлучује о одређивању, односно о продужењу притвора према неком лицу по наведеном законском основу, дужан да утврди постојање неколико кумулативно испуњених услова, и то: 1) објективни елемент, висину запрећене или изречене казне; 2) да је услед начина извршења или тежине последица кривичног дела дошло до узнемирења јавности, које такође објективно мора наступити; 3) да је узнемирење јавности такве природе да може угрозити несметано вођење кривичног поступка, посебно имајући у виду да није свако узнемирење јавности разлог за притвор, већ само оно које може реално и непосредно угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

У конкретном случају, као разлоге који су оправдали продужење притвора према подносиоцу по наведеном законском основу, надлежни судови су навели: 1) да постоји основана сумња да је извршио кривично дело за које је запрећена казна затвора у трајању од преко десет година; 2) да је кривично дело, које се ставља на терет окривљеном, извршено у малој средини где се сви углавном међусобно познају; 3) да су у предметној саобраћајној незгоди оштећени пешаци, и то млађе особе, од којих је једна изгубила живот, а друга задобила тешке телесне повреде; 4) да су о целом догађају извештавала готова сва средства јавног информисања и да је реакција суграђана након критичног догађаја била изузетно бурна добивши свој формални израз на тај начин што је на територији општине Нова Црња био проглашен дан жалости. Уз то, у оспореном другостепеном решењу је наведено да нису основани жалбени наводи окривљеног којима истиче да више не стоје разлози због

којих је притвор био одређен, те да није образложено зашто суд и у време продужења притвора сматра да и даље постоји узнемиреност јавности која би могла да угрози несметано вођење кривичног поступка, с обзиром на то да је за одређивање и продужење притвора по законском основу из члана 211. став 1. тачка 4) Законика о кривичном поступку неопходно да се утврди да је већ дошло до узнемирења јавности и да оно може угрозити несметано вођење поступка, а ирелевантно је да ли оно још увек траје.

Уставни суд истиче да је наведени законски основ за одређивање, односно продужење мере притвора прихваћен и од стране Европског суда за људска права, односно да, у изузетним случајевима, одређена кривична дела због своје посебне тежине и реакције јавности на њих, могу да оправдају притвор, бар за неко време (видети, поред осталих: пресуде Европског суда за људска права *Tomasi њрођив Француске*, од 27. августа 1992. године, пасус 91; *Scott њрођив Шђаније*, од 18. децембра 1996. године; *Vozano њрођив Француске*, од 18. децембра 1986. године; *Guzzardi њрођив Италије*, од 6. новембра 1980. године).

Такође, Уставни суд посебно наглашава да се, сагласно установљеној доброј пракси Европског суда за људска права, овај основ може сматрати релевантним и довољним само под условом да се заснива на чињеницама које указују да би пуштање окривљеног на слободу заиста и реално угрозило јавни ред и мир, односно довело до узнемирења јавности (видети пресуде у предметима *Letellier њрођив Француске*, од 26. јуна 1991. године, став 51. и *Kemtmache њрођив Француске*, од 27. новембра 1991. године, став 52). Тачније, притвор се, према становишту наведеног суда, може одредити (и продужити) за кривична дела, која, због посебне тежине и реакције јавности на њих, могу изазвати немир у друштву, али да одлука о томе мора бити заснована на „чињеницама које показују да би останак окривљеног на слободи заиста угрозио јавни ред и мир“. Такође, Европски суд за људска права је стао на становиште да се „опасност угрожавања јавног реда и мира не може извести само из тежине кривичних дела или из оптужбе стављене на терет окривљеном“ (*Letellier њрођив Француске*, од 26. јуна 1991. године, став 51), нагласивши такође да се „овај основ за притвор не може dostatно образложити позивањем само на апстрактну тежину кривичног дела“ (*Kemtmache њрођив Француске*, од 27. новембра 1991. године, став 52).

У овом конкретном случају, Апелациони суд у Новом Саду је приликом продужења притвора подносиоцу уставне жалбе, поред висине запређене казне, имао у виду и то да су оштећени пешаци, младе особе, те да су њихови суграђани, из мале средине у којој се углавном сви познају, реаговали врло бурно након извршења дела, што је резултирало и проглашењем дана жалости у општини Нова Црња и медијском пропраћеношћу критичног догађаја.

Међутим, Уставни суд констатује да у оспореном другостепеном решењу није одговорено на све битне жалбене наводе окривљеног, те да у оспореним решењима нису наведене конкретне чињенице и околности које указују да узнемирење јавности и даље постоји до тог степена да је и надаље угрожено несметано и правично вођење кривичног поступка. Уставни суд сматра да подносилац уставне жалбе оправдано указује на то да ток кривичног пос-



тупка и спровођење доказног поступка, те утврђивање нових чињеница могу бити од утицаја на став јавности о извршеном кривичном делу и довести, како до њеног повећаног узнемирења, тако и до умањења узнемирености до мере која више не угрожава несметано и правично вођење кривичног поступка. Уставни суд указује да су судови у оспореним решењима морали такве околности, за које су сматрали да постоје и у време одлучивања о разлозима за даље трајање притвора, након протеча више месеци од извршења дела и извођења нових доказа, посебно образложити и довести их у везу са тежином кривичног дела које је подносиоцу уставне жалбе стављено на терет. Насупрот томе, у оспореним решењима образлажу се само чињенице и околности које су постојале непосредно после извршења кривичног дела и уопште се не објашњава актуелно постојање релевантног узнемирења јавности, док решење Апелационог суда у Новом Саду садржи и уставноправно неприхватљиву констатацију да је сасвим ирелевантно да ли такве околности још увек постоје у време одлучивања о предлогу за продужење притвора према окривљеном. Овакав став Апелационог суда у Новом Саду би заиста могао довести до апсолутно неприхватљиве праксе на коју се указује и у уставној жалби, да притвор који је једном одређен из разлога утврђеног у члану 211. став 1. тачка 4) ЗКП, може свакако и рутински увек трајати колико траје и сам кривични поступак.

Када би став Апелационог суда у Новом Саду, да је сасвим ирелевантно да ли узнемирење јавности које је постојало у време одређивања притвора још увек постоји у време одлучивања о предлогу за продужење притвора према окривљеном заживео у пракси, онда би то довело до апсурдне ситуације да једном одређен притвор из разлога утврђеног у члану 211. став 1. тачка 4) ЗКП, увек и без изузетка, мора трајати колико траје и сам кривични поступак, што би, наравно, било сасвим очигледно супротно члану 31. став 1. Устава. Стога је Уставни суд оценио да су образложења оспорених решења недовољна, јер у њима, упркос чињеници да се ради о тешком кривичном делу, учињеном у малој средини, чије су жртве млади људи, те да је учинилац прекорачио брзину возећи у алкохолисаном стању, ипак нису наведене, а самим тим ни оцењене, све релевантне чињенице и околности које су довеле до присутног снажног узнемирења јавности и у време продужења притвора, а које објективно морају постојати приликом одлучивања о притвору по законском основу из тачке 4) члана 211. став 1. ЗКП. Уставни суд, стога, сматра да су надлежни судови исказали недовољно брижљив однос према притвору, који као мера ограничења слободе не сме бити продужаван са чисто апстрактне тачке гледишта, узимајући у обзир само тежину кривичног дела. Редовни судови код продужења притвора морају водити рачуна, како о законским и уставноправним разлозима, тако и о приступу који захтева Европски суд за људска права код процене довољних и релевантних околности, што подразумева да се узнемирење јавности не може извести само из тежине кривичног дела, нити се може везати за околности које су евентуално постојале у времену које знатно претходи одлучивању о даљем лишењу слободе окривљеног лица.

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 основана сумња да је извршило кривично дело може продужити притвор. Међутим, имајући у виду претходно објашњене недостатке оспорених решења, Уставни суд сматра да оспореним решењима нису дати детаљни ни индивидуализовани разлози за даље задржавање подносиоца уставне жалбе у притвору.

Стога је Уставни суд утврдио да је подносиоцу уставне жалбе оспореним решењима повређено право на трајање притвора зајемчено одредбом члана 31. став 1. Устава, а да му нису повређена права из члана 27. став 1. и члана 30. 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 у односу на истакнуту повреду права на ограничено трајање притвора, одлучујући као у првом делу изреке, а у преосталом делу уставну жалбу одбио као неосновану, одлучујући као у другом делу изреке.

Уставни суд оспорена решења није поништио јер су она била темпоралног карактера.

7. Имајући у виду значај ове одлуке за заштиту људских права и грађанских слобода, а нарочито због тога што је у оспореном другостепеном решењу садржана уставноправно апсолутно неприхватљива констатација да је онда када је већ дошло до узнемирења јавности, које може угрозити несметано вођење поступка, сасвим ирелевантно да ли такво узнемирење јавности још увек траје, Суд је, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, закључио да се ова одлука објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. Уставни суд је, на основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5541/2015 од 7. децембра 2017. године („Службени гласник РС“, број 3/18)

### *Уставне жалбе из области управној права*

#### **Повреда права на суђење у разумном року, зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Јована Радовића и утврђује да је у управном поступку који се води пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Нови Сад у предмету број 37-Д-126704-181.10

подносиоцу уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено чланом 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 поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

3. Одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

### О б р а з л о ж е њ е

1. Јован Радовић из Футога је, 16. априла 2015. године, Уставном суду поднео уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава Републике Србије и начела забране дискриминације из члана 21. Устава, у управном поступку који се води пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Нови Сад у предмету број 37-Д-126704-181.10.

Подносилац уставне жалбе је тражио да Суд одлуку којом ће усвојити његову уставну жалбу објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слобода 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 у списе предмета Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Нови Сад број 37-Д-126704-181.10, на основу чега је утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Подносилац уставне жалбе је 28. новембра 2009. године поднео захтев за усклађивање пензије за 11,06%, почев од 1. јануара 2008. године.

Имајући у виду да о његовом захтеву није одлучено у законом прописаном року подносилац је 12. маја 2010. године поднео жалбу због „ћутања управе“, а потом 9. августа 2010. године и ургенцију за одлучивање о жалби.

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Нови Сад број 37-Д-126704-181.10 од 18. маја 2012. године предметни захтев је одбијен као неоснован.

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Покрајински фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Покрајинског фонда број 30-181.10-126704 од 14. јуна 2012. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца изјављена против првостепеног решења.

Против наведеног коначног управног акта подносилац је 10. јула 2012. године поднео тужбу, те је пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 9229/12 од 3. априла 2014. године његова тужба уважена, поништено је другостепено решење и предмет враћен на поновно одлучивање.

Решењем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Покрајински фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Дирекција Покрајинског фонда број 30/02-181.10-126704 од 10. децембра 2014. године поништено је решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Нови Сад број 37-Д-126704-181.10 од 18. маја 2012. године.

Имајући у виду да првостепени орган није донео нови акт у законом прописаном року, подносилац је 11. марта 2015. године поднео жалбу због „ћутања управе“, а након тога и тужбу Управном суду.

4. Одредбом члана 32. став 1. 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.

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописано је: 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 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); 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; 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 најдоцније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење, те да против новог решења странка има право на жалбу (члан 232).

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. Оцењујући наводе подносиоца уставне жалбе да му је у управно-судском поступку који се води пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање – Филијала Нови Сад у предмету број 37-Д-126704-181.10 повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да је управни поступак поводом кога је поднета уставна жалба покренут 28. новембра 2009. године, захтевом подносиоца, те да није правноснажно окончан. Из наведеног произлази да поступак траје више од седам година.

Имајући у виду 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 поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа који воде поступак, односно судова у повезаном 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 уставне жалбе имао легитиман интерес да се о његовом захтеву ефикасно одлучи, имајући у виду да је подносилац тражио усклађивање пензије.

Испитујући поступање управних органа у овој правној ствари, односно судова, Уставни суд је оценио да је њихово поступање превасходно довело до дугог трајања оспореног поступка. Уставни суд констатује да је о захтеву подносиоца првостепени орган одлучио тек након две године и пет месеци, иако је, сагласно наведеној одредби члана 208. став 1. Закона о општем управном поступку, био дужан да донесе решење и достави га странци

најдоцније у року од два месеца од дана подношења захтева. Другостепени орган је о жалби подносиоца одлучио у законом прописаном року. Управни суд је о тужби подносиоца одлучио након скоро две године, пресудом којом се поништава коначни управни акт. Другостепени орган је нови акт у извршењу пресуде донео након осам месеци. Међутим, првостепени орган у поновном поступку није донео нови управни акт до одлучивања Уставног суда о поднетој уставној жалби, из чега произлази да је оспорени поступак још увек у фази првостепеног решавања.

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је нарочито имао у виду специфичност управног поступка, чији ток умногome зависи од активности странке у том поступку. Уставни суд је из списка предмета и приложене документације утврдио да је подносилац уставне жалбе користио процесноправна средства против „ћутања администрације“, предвиђена одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима, како би допринео скраћењу времена трајања поступка у коме се одлучује о његовим правима.

Уставноправна оцена укупног поступка у овој управноправној ствари, заснована на досадашњој пракси Уставног суда, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио повреду наведеног уставног права и усвојио уставну жалбу, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке, док је у тачки 2. изреке наложио надлежним органима да предузму све мере како би се предметни поступак окончао у најкраћем року, сагласно одредбама 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).

6. Имајући у виду да подносилац уставне жалбе није тражио накнаду нематеријалне штете, већ да Уставни суд одлуку којом усваја његову уставну жалбу објави у смислу одредаба члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је овај захтев подносиоца усвојио и одлучио да се правично задовољење подносиоца због констатоване повреде права на суђење у разумном року оствари објављивањем Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, па је одлучио као у тачки 3. изреке.

7. У вези навода подносиоца уставне жалбе да му је у предметном поступку повређено начело забране дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд је у овом делу уставну жалбу одбацио као преурањену, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, имајући у виду да предметни поступак још увек није окончан, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. С обзиром на изложено, 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.

**Није повређено право на суђење у разумном року,  
зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

Одбија се као неоснована уставна жалба Ф. Ш. изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у управном поступку који је вођен пред Секретаријатом за послове легализације објеката градске управе града Београда – Сектор за подручје општина Стари град, Врачар, Савски венац и Звездара у предмету XXXI-10 број 351.21-53662/2010, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ф. Ш. из Београда, преко пуномоћника адвоката М. П. из Београда, поднео је Уставном суду, 8. маја 2015. године, уставну жалбу против решења Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда – Сектор за подручје општина Стари град, Врачар, Савски венац и Звездара XXXI-10 број: 351.21-24468/2014 од 15. јула 2014. године, решења Градског већа града Београда бр. 351-483/14-ГБ од 21. августа 2014. године и пресуде Управног суда У. 12169/14 од 12. марта 2015. године, због повреде начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, као и права на правично суђење и на имовину, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. Устава, те због повреде члана 86. Устава.

Уставна жалба је, такође, изјављена због повреде права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, у управном поступку који је вођен пред Секретаријатом за послове легализације објеката градске управе града Београда – Сектор за подручје општина Стари град, Врачар, Савски венац и Звездара у предмету XXXI-10 број 351.21-53662/2010.

У уставној жалби и допуни од 1. марта 2016. године се наводи: да је подносилац 2003. године поднео захтев за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за свој објекат у складу са тада важећим законом; да у прилог томе да су у време подношења захтева за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе били остварени услови за легализацију предметног објекта говори и то што је подносилац, по налогу примљеном од корисника спорне катастарске парцеле, уплатио таксу за легализацију. Подносилац истиче да је захтев за легализацију предметног објекта одбијен са образложењем да је објекат изграђен на површинама јавне намене, а да при том не постоји План детаљне регулације који би уредио намену спорне парцеле. Такође истиче да надлежни управни орган није у року прописаном у члану 208. ЗУП-а донео одлуку по поднетом захтеву, да је било „много понављања поступка, грешака, ћутања управе“ и да су за то време више пута промењени закони из области легализације и грађевинарства, који су за њега били све неповољнији.

Подносилац уставне жалбе сматра да је поступањем државних органа Републике Србије доведен у неравноправан положај, да је због поступка који је трајао неразумно дуго „изгубио права која је имао приликом подношења“, те да је његова имовина стављена у неравноправан положај са државном, али и са имовином других физичких и правних лица у сличној ситуацији, по чијим је захтевима за легализацију објекта благовремено решено у њихову корист.

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, на основу увида у оспорене акте и целокупну достављену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за доношење одлуке у овој уставносудској ствари:

Подносилац уставне жалбе је 3. новембра 2003. године надлежном органу поднео захтев за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат бесправно изграђен у улици Б. 28д у Београду, на к.п. ..., КО Савски венац.

Секретаријат за послове легализације објеката градске управе града Београда – Сектор за подручје општина Стари град, Врачар, Савски венац и Звездара је 31. маја 2012. године донео решење XXXI-07 број 351.21-53662/2010, којим је одбио као неоснован захтев М. Ш. за легализацију спорног објекта, иако је то лице у предметном управном поступку имало својство пуномоћника подносиоца уставне жалбе. О захтеву је одлучено применом одредбе члана 187. став 1. тачка 3) Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09...24/11), према којој се за објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе не може накнадно издати грађевинска дозвола, ако је објекат изграђен на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене или површина јавне намене, за које се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес. Градско веће града Београда је решењем од 13. септембра 2012. године одбило као неосновану жалбу Ш. М, а Управни суд је, одлучујући о тужби подносиоца уставне жалбе, донео пресуду У. 14644/12 од 28. априла 2014. године, којом је уважио тужбу и поништио наведено другостепено решење. Имајући у виду да је побијану одлуку донео колегијални орган, Управни суд је нашао да је записник са седнице о већању и гласању непотпун, јер се из њега не може утврдити каква је одлука донета. Тај суд је, такође, утврдио да је учињена очигледна омашка у вези са означавањем имена странке, која није исправљена до окончања управног спора и упозорио управни орган на то да је



одредба Закона о планирању и изградњи, на коју се позива првостепено решење, престала да важи на основу Одлуке Уставног суда.

У извршењу наведене пресуде другостепени орган је 5. јуна 2014. године донео решење којим се поништава решење првостепеног органа од 31. маја 2012. године и предмет враћа истом органу на поновно одлучивање. Првостепени орган је у поновном поступку, применом одредаба Закона о легализацији, донео решење од 15. јула 2014. године, којим је одбио захтев подносиоца уставне жалбе као неоснован. У поступку доношења наведеног решења утврђено је: да је подносилац уставне жалбе са ЈЖТП „Београд“ закључио 12. фебруара 2003. године уговор о закупу дела к.п. ..., КО Савски венац, за потребе складиштења и обављања канцеларијских послова; да је од наведеног предузећа купио две бетонске контејнер кућице и кућицу мокрог чвора; да је као корисник спорне парцеле уписано ЈП „Ж. С.“. Првостепени орган је, полазећи од наведеног, нашао да достављени докази не представљају правни основ у смислу одредбе члана 21. став 3. Закона о легализацији објеката, односно доказ о решеним имовинско-правним односима. Жалба подносиоца уставне жалбе изјављена против наведеног решења одбијена је решењем другостепеног органа од 21. августа 2014. године, којим су у потпуности прихваћени разлози наведени у побијаном решењу.

Оспореном пресудом Управног суда У. 12169/14 од 12. марта 2015. године одбијена је као неоснована тужба поднета 22. септембра 2014. године, којом је подносилац уставне жалбе побијао законитост наведеног коначног решења. Управни суд је у образложењу оспорене пресуде оценио правилном одлуку туженог органа да одбије жалбу подносиоца, полазећи од одредаба члана 21. став 3. и члана 24. Закона о легализацији објеката, а имајући у виду да је у поступку који је претходио доношењу побијаног решења на несумњив начин утврђено да подносилац није власник, односно да није уписан као ималац права коришћења на катастарској парцели ..., КО Савски венац, на којој је изграђен спорни објекат, односно да подносилац нема имовинскоправни основ за легализацију предметног објекта. Управни суд је прихватио у свему разлоге туженог органа за доношење одлуке, налазећи да су детаљни и правилно образложени.

4. Одредбама Устава, на чију повреду се подносилац уставне жалбе 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 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); да се јемче приватна, задружна и јавна својина и утврђује да је јавна својина државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, те да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 86. став 1).

За одлучивање Уставног суда о повреди означеног уставног права од значаја су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о легализацији објеката („Службени гласник РС“, број 95/13), који је био на снази у време доношења првостепеног решења од 15. јула 2014. године, било је прописано: да се као доказ о решеним имовинско-правним односима на земљишту сматрају – правоснажна судска пресуда којом је утврђено право својине на земљишту, уговор о преносу права коришћења, односно куповини земљишта који је закључен до 13. маја 2003. године, уговор о куповини објекта или објекта у изградњи, уговор о суинвестирању изградње објекта, правоснажно решење о наслеђивању, односно правоснажно решење о статусној промени привредног друштва из кога се на неспоран начин може утврдити правни континуитет подносиоца захтева (члан 21. став 3. тач. 1) до 6)); да када надлежни орган утврди да је уз захтев поднета сва прописана документација и докази, приступа одлучивању о могућности легализације, у складу са овим законом (члан 24. став 1), с тим да ће решењем одбити захтев, ако утврди да не постоји могућност легализације (члан 24. став 2); да ће се поступци за легализацију започети до дана ступања на снагу овог закона по захтевима који су поднети до 11. марта 2010. године, а који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона, окончати по одредбама овог закона (члан 39).

Одредбом члана 208. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописано је да ако надлежни 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.

Према одредбама члана 24. ст. 1. и 2. Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“ број 46/96), који је био на снази до 30. децембра 2009. године, 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 је имала право да поднесе захтев другостепеном органу. Против решења другостепеног органа странка је могла покренути управни спор, а, под условима из става 1. овог члана, и ако овај орган не донесе решење. Сличне садржине је и одредба члана 19. став 1. важећег Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 119/09).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је непоступањем надлежних органа по његовом захтеву за легализацију предметног објекта повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава.

Уставни суд је најпре констатовао да је период у коме овај суд има надлежност да оцењује повреду наведеног уставног права започео 8. новембра 2006. године, даном ступања на снагу Устава Републике Србије, којим је обезбеђена уставносудска заштита у поступку по уставној жалби. Међутим, полазећи од тога да управни поступак представља јединствену целину, Уставни суд је на становишту да се за утврђивање оправданости трајања поступка у наведеном предмету мора узети у обзир и стање предмета на дан 8. новембра 2006. године, тако да је за оцену постојања повреде права подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року релевантно укупно време трајања предметног поступка.

Уставни суд је утврдио да је оспорени поступак за легализацију предметног објекта покренут захтевом подносиоца уставне жалбе од 3. новембра 2003. године, а да је правноснажно окончан доношењем оспорене пресуде Управног суда У. 12169/14 од 12. марта 2015. године.

Уставни суд констатује да чињеница да је оспорени поступак трајао једанаест година и четири месеца може указивати на то да о предметном захтеву подносиоца није одлучено у разумном року. Међутим, имајући 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 поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа који воде поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд при оцењивању повреде права на суђење у разумном року испитује да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка.

Оцењујући поступање надлежних органа у предметном поступку, Уставни суд је констатовао да су, након доношења решења секретаријата од 31. маја 2012. године, управни органи и Управни суд поступали у року који Уставни суд оцењује разумним, јер је у периоду од две године и девет месеци правноснажно окончано одлучивање о захтеву подносиоца уставне жалбе.

Уставни суд налази да у предметној управној ствари није било посебно сложених чињеничних или правних питања, као и да је одлука о предметном захтеву била од материјалног значаја за подносиоца уставне жалбе.

Приликом испитивања да ли је подносилац уставне жалбе својим радњама допринео предугом трајању оспореног поступка, Уставни суд је имао у виду специфичност управног поступка, чији ток у многоме зависи од активности странке.

Уставни суд указује да је Европски суд за људска права, у вези са пропуштањем надлежног органа да у разумном року одлучи о поднетом захтеву, изразио следеће ставове:

– да подносилац треба само да покаже марљивост у вршењу процесних радњи које се односе на њега, да се уздржи од употребе тактике одуговлачења и да искористи обим који му домаћи закон пружа за скраћивање поступка (пресуда у предмету *Unión Alimentaria Sanders SA* *иpоштив Шпаније*, 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 Шијајцар иpоштив Хрвајске*, број 46279/99);

– да током управног поступка подносилац није ни покушао да искористи доступна домаћа правна средства, упркос чињеници да није никад оспоравао њихову делотворност (одлука о допуштености у предмету *Грчар иpоштив Хрвајске*, 22715/09, од 17. септембра 2013. године).

Уставни суд констатује да је оспорени поступак одлучивања о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнадно издавање грађевинске и употребне

дозволе могао трајати краће да је подносилац уставне жалбе искористио право на жалбу, односно право на тужбу због „ћутања администрације“. Будући да он наведена правна средства уопште није користио, Уставни суд није могао оценити ни евентуалну делотворност тих правних средстава у конкретној управној ствари, нити може да, *in abstracto*, испитује да ли би њихово подношење довело до другачије дужине трајања конкретног управног поступка. У сличној чињеничној и правној ситуацији, Уставни суд је донео Одлуку Уж-7773/2014 од 15. септембра 2016. године, којом је одбио као неосновану уставну жалбу В. С., И. С. и М. С. изјављену због повреде права на суђење у разумном року у управном поступку који је вођен по захтеву тих подносилаца за легализацију објекта.

Полазећи од 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 – други закон и 103/15), одбио као неосновану уставну жалбу изјављену због повреде права на суђење у разумном року у управном поступку који је вођен пред Секретаријатом за послове легализације објеката градске управе града Београда – Сектор за подручје општина Стари град, Врачар, Савски венац и Звездара у предмету XXXI-10 број 351.21-53662/2010, одлучујући као у првом делу изреке.

6. Подносилац уставне жалбе, такође, сматра да му је оспореним актима повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава. Подносилац истиче да је његов захтев за легализацију спорног објекта одбијен са образложењем да је објекат изграђен на површинама јавне намене, иако не постоји План детаљне регулације који би уредио намену спорне парцеле.

Испитујући ове наводе уставне жалбе, Уставни суд констатује да је оцена о предметном захтеву за легализацију у оспореним актима управног органа и Управног суда образложена искључиво тиме да докази које је доставио подносилац не представљају правни основ у смислу одредбе члана 21. став 3. Закона о легализацији објеката, односно доказ о решеним имовинско-правним односима на катастарској парцели на којој је изграђен спорни објекат. Полазећи од наведеног, Уставни суд је нашао да се разлози уставне жалбе о повреди означеног права не могу довести у везу са садржином оспорених аката.

У уставној жалби се повреда права на имовину образлаже тиме да је подносилац „изгубио права која је имао“ приликом подношења захтева, те да је његова имовина стављена у неравноправан положај са државном, али и са имовином других физичких и правних лица у сличној ситуацији, по чијим је захтевима за легализацију објекта благовремено решено у њихову корист. Крећући се у границама навода уставне жалбе, Уставни суд је оценио да подносилац није изнео уставноправне разлоге за тврдњу о повреди права на имовину, гарантованог чланом 58. Устава. Уставни суд, такође, указује да се гаранције права на имовину односе на заштиту постојеће имовине, односно потраживања у вези са којима подносилац има барем легитимна очекивања да ће стећи делотворно уживање имовинског права. На истом становишту је и Европски суд за људска права (видети, нпр. предмет *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein против Немачке*, број 42527/98,

ст. 82 и 83, 2001-VIII и предмет *Gratzinger and Gratzingerova* *ipsoiure* Чешке, број 39794/98, од 10. јула 2002. године).

Како се одредбама члана 21. Устава, на чију се повреду подносилац уставне жалбе позива, не јемчи ниједно конкретно људско право или слобода, већ се утврђује једно од основних начела у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе, то Уставни суд указује да до повреде означених уставног начела може доћи само у вези са утврђеном повредом или ускраћивањем одређеног Уставом гарантованог права или слободе. Имајући у виду претходно изнете оцене о истакнутим повредама означених права гарантованих Уставом, Уставни суд констатује да се наводи уставне жалбе не могу довести у везу ни са повредом начела из члана 21. Устава.

Уставни суд, такође, указује да одредбе члана 86. Устава не могу бити основ изјављивања уставне жалбе, пошто се њима не јемчи ниједно људско или мањинско право или слобода, већ се утврђује начело о равноправности свих облика својине.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у делу у коме су оспорени акти надлежних управних органа и Управног суда, решавајући као у другом делу изреке.

7. На основу изложеног и одредаба 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-3171/2015 од 16. марта 2017. године

### **Повреда и права на правично суђење и права на суђење у разумном року, зајемчених чланом 32. став 1. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Г. М. и утврђује да је пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17680/12 од 24. октобра 2014. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17680/12 од 24. октобра 2014. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против решења Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција број 116-06-55/2009-03/2 од 15. новембра 2012. године.

3. Усваја се уставна жалба Г. М. и утврђује да је у управном поступку који је вођен пред Министарством правде – Управа за извршење кривичних санкција – Окружни затвор у Новом Саду у предмету број 3572 повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

4. Утврђује се право подносиоце уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете у износу од 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.

5. Одбацује се захтев подносиоце уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

### Образложење

1. Г. М. из Новог Сада поднела је Уставном суду, 25. децембра 2014. године, уставну жалбу против пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17680/12 од 24. октобра 2014. године, због повреде начела владавине права и начела заштите људских и мањинских права и слобода, утврђених одредбама чл. 3. и 22. Устава Републике Србије, као и права на правично суђење и на суђење у разумном року, права на рехабилитацију и накнаду штете, права на једнаку заштиту права и на правно средство, те права на рад, зајемчених одредбама чл. 32, 35, 36. и 60. Устава.

Подносиоце уставне жалбе је навела: да је 7. новембра 2008. године у Окружни затвор у Новом Саду доведен осуђени ради издржавања казни затвора изречених двома правноснажним пресудама; да га је полиција „противправно” довела по „обустављеној“ потерници; да је то лице поднело молбе за одлагање извршења обе казне затвора; да је председник Општинског суда у Руми решењима ИК. 70/07 и ИК. 153/08 оба од 3. новембра 2008. године одбио као неосноване наведене молбе и поучио осуђеног о праву на жалбу; да је осуђени у законском року изјавио жалбе против поменутих решења; да је одредбом члана 54. став 1. Закона о извршењу кривичних санкција изричито прописано да молба за одлагање извршења казне затвора задржава извршење казне до правноснажности решења о молби.

Подносиоце је даље навела да је приликом довођења осуђеног лица на издржавање казне затвора дала мишљење, поштујући и примењујући позитивне прописе, нарочито одредбе члана 54. став 1, члана 4. и члана 44. став 3. Закона о извршењу кривичних санкција. С тим у вези је истакла да ју је Ж. Р. као вођа смене у време довођења осуђеног, питао како гласи одредба закона, а не шта да уради у конкретном случају, будући да она као начелник Службе за опште послове није могла њему, као припаднику Службе обезбеђења, давати налоге јер му није била ни на који начин надређена.

Истакла је да су управни органи и Управни суд пропустили да изведу одређене доказе који су били кључни за расветљавање спорног догађаја. У том смислу је навела да је најпре у поднеску од 4. децембра, а потом на

усменој расправи од 22. децембра 2008. године, предложила да се изврши увид у следеће јавне исправе: решења Округног суда у Сремској Митровици ИКЖ. 68/08 и ИКЖ. 69/08 оба од 20. новембра 2008. године, којима су одбијене жалбе осуђеног лица изјављене против поменутих решења донетих по молбама за одлагање извршења казни затвора, те у налог Општинског суда у Руми од 24. новембра 2008. године у коме стоји да се осуђени има јавити на издржавање казне затвора тек 10. децембра 2008. године. Сматра да се из наведених исправа јасно види да 7. новембра 2008. године нису били испуњени законски услови за пријем осуђеног на издржавање казне затвора. По њеном мишљењу, то потврђује и допис Министарства унутрашњих послова – Кабинет министра – Биро за притужбе и представке број 11437/08-7 од 3. јуна 2009. године у коме је наведено да је осуђени у Округни затвор у Новом Саду доведен по потерници која је обустављена од стране Општинског суда у Руми, те да су због тог пропуста предузете мере против одговорног полицијског службеника.

Навела је и да јој није била дата могућност да се изјасни о спорном догађају на усменој јавној расправи пред Управним судом, у складу са чланом 33. Закона о управним споровима. Такође, сматра да јој је повређено право на суђење у разумном року због шестогодишњег трајања поступка у коме су одржана три управна спора.

Предложила је да Уставни суд усвоји уставну жалбу и да наложи Министарству правде – Управи за извршење кривичних санкција да је врати на рад у року од осам дана или да наложи Управном суду да у року од 60 дана од дана достављања Одлуке Уставног суда понови поступак по тужби. Тражила је накнаду материјалне и нематеријалне штете „због повреде људских права и по основу повреде права на суђење у разумном року”.

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 списка предмета Министарства правде – Управа за извршење кривичних санкција – Округни затвор у Новом Саду број 3572 и Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17680/12, као и целокупне приложене документације, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

3.1. Управник Округног затвора у Новом Саду је 17. новембра 2008. године донео закључак број 3572 о покретању дисциплинског поступка против подносиоца уставне жалбе, запослене у Служби за опште послове, на радном месту начелник Службе, због основане сумње да је учинила тежу

повреду радне дужности – неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног из члана 109. тачка 1) Закона о државним службеницима. У захтеву је наведено да је „подносиатељка 7. новембра 2008. године на питање вође смене да протумачи да ли треба примити или одбити пријем осуђеног С. Р., након што јој је дежурни предочио да је осуђени уложио молбу за одлагање извршења казне коју је Општински суд у Руми одбио као неосновану и дао му право на жалбу у року од три дана од дана пријема решења, које је он и искористио, дала тумачење да наведена молба одлаже извршење казне и да треба одбити пријем осуђеног, што је вођа смене и учинио”.

Управник Округног затвора у Новом Саду је 21. новембра 2008. године донео допуну закључка о покретању дисциплинског поступка број 3572-2, којим је подносиатељки уставне жалбе ставио на терет то „што је 7. новембра 2008. године, око 18,00 часова, у својству начелника Службе за опште послове, незаконито поступила тако што је у разговору са вођом смене, односно дежурним у затвору Ж. Р., истом усмено наложила да одбије пријем осуђеног лица С. Р. из Кленка, приведеног од стране овлашћених лица ПУ Шабац, ради издржавања казни затвора по пресуди Општинског суда у Шапцу К. 635/06 од 26. септембра 2006. године и пресуди Округног суда у Шапцу К. 200/05 од 22. фебруара 2006. године, као и налога Општинског суда у Руми ИК. 153/08 од 4. новембра 2008. године и ИК. 70/07 од 11. јула 2007. године, за пријем осуђеног у Округни затвор у Новом Саду“, чиме је учинила тежу повреду дужности из радног односа „регулисану” Законом о државним службеницима.

Пуномоћник подносиатељке уставне жалбе је у поднеску од 4. децембра 2008. године предложио првостепеном органу да за усмену расправу прибави решења Округног суда у Сремској Митровици ИКЖ. 68/08 и ИКЖ. 69/08 оба од 20. новембра 2008. године, којима су одбијене жалбе осуђеног С.Р. изјављене против решења Општинског суда у Руми ИК. 70/07 и ИК. 153/08 оба од 3. новембра 2008. године, као и налог Општинског суда у Руми од 24. новембра 2008. године којим је осуђеном наложено да се јави на издржавање казне затвора 10. децембра 2008. године.

Подноситељка уставне жалбе је у писаној одбрани достављеној за усмену расправу од 22. децембра 2008. године, поред осталог, навела: да је „поучила” вођу смене Ж. Р. и референта матичне евиденције Ј. Л. о садржају члана 54. Закона о извршењу кривичних санкција, према коме молба за одлагање извршења казне затвора задржава извршење казне до правноснажности решења о молби; да је у разговору са референтом за извршење кривичних санкција Општинског суда у Руми истакла да чињеница да је осуђени спроведен из притвора на издржавање казне затвора не може имати утицај на право тог лица да тражи одлагање извршења казне, те да се председник Општинског суда у Руми упустио у мериторно одлучивање о молбама осуђеног за одлагање извршења казни и осуђеном дао право да се жали против решења о одбијању молби; да ју је начелник Службе за обезбеђење замолио, пошто се налазио у вожњи, да позове вођу смене и да пренесе свој став, што је она



из колегијалних разлога учинила; да се пријем и отпуст лица према тада важећем акту о систематизацији радних места у Окружном затвору у Новом Саду, налази у опису радног места вође смене, који је од подносиоце могао добити само тумачење прописа, док налоге прима од свог претпостављеног тј. начелника Службе за обезбеђење и управника затвора.

На усменој расправи одржаној 22. децембра 2008. године изведени су докази саслушањем у својству сведока вође смене Ж. Р., референта у матичној евиденцији Ј. Л. и начелника Службе за обезбеђење А.Б. Дисциплинска комисија није прихватила предлог подносиоце за извођење доказа читањем исправа наведених у поменутом поднеску од 4. децембра 2008. године.

Решењем Министарства правде – Управа за извршење заводских санкција – Окружни затвор у Новом Саду број 3572 од 3. фебруара 2009. године утврђено је да је подносиоце уставне жалбе одговорна што је „17. новембра” 2008. године, у својству начелника Службе за опште послове, усмено дала налог вођи смене Ж. Р. да се одбије пријем осуђеног лица С. Р. ради издржавања казне затвора по пресудама и налозима наведеним у допуни закључка о покретању дисциплинског поступка, чиме је учинила тежу повреду дужности из радног односа из члана 109. тачка 2) Закона о државним службеницима, те јој је изречена дисциплинска казна престанак радног односа из члана 110. став 2. тачка 3) тог закона. У образложењу првостепеног решења је наведено: да је подносиоце уставне жалбе за усмену расправу одржану 22. децембра 2008. године доставила писану одбрану у којој „признаје” да је „наложила” вођи смене Ж. Р. да одбије пријем осуђеног лица С.Р, због тога што је имала сазнање да је осуђени поднео молбу за одлагање извршења казне затвора и да је надлежни суд био у обавези да обавести завод о датуму када осуђени треба да се јави ради издржавања казне затвора; да је дисциплинска комисија на усменој расправи саслушала у својству сведока вођу смене Ж.Р, који је у свом исказу „у потпуности потврдио” наводе из закључка о покретању дисциплинског поступка, истичући да је одбио пријем осуђеног лица јер је такво упутство добио од подносиоце уставне жалбе; да су у својству сведока саслушани Ј.Л, референт матичне евиденције, и А.Б, начелник Службе за обезбеђење, те да су изнели да је по „налогу” подносиоце одбијен пријем осуђеног лица; да је након одржане усмене расправе, на седници од 29. јануара 2009. године, дисциплинска комисија утврдила да је подносиоце незаконито поступила када је дала налог вођи смене да одбије пријем осуђеног лица на основу наведених аката који су се налазили у матичној евиденцији Окружног затвора у Новом Саду; да је дисциплинска комисија управнику Окружног затвора упутила предлог да се подносиоце огласи одговорном за наведену тежу повреду дужности из радног односа и да јој се изрекне дисциплинска казна – новчана казна 30% од плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању од шест месеци из члана 110. став 2. тачка 1) Закона о државним службеницима; да је управник Окружног затвора у Новом Саду подносиоце изрекао дисциплинску казну престанак радног односа, пре свега ценећи тежину

учињене повреде дужности из радног односа и да би остајање подноси-тељке у радном односу нарушило радну дисциплину осталих државних службеника у установи.

Решењем Министарства правде – Управа за извршење заводских санк-ција број 116-06-55/2009-03 од 2. априла 2009. године одбијена је као неосно-вана жалба подносиоце изјављена против наведеног првостепеног решења.

Управни суд је пресудом У. 9043/10 (2009) од 10. јуна 2011. године ува-жио тужбу подносиоце и поништио наведено другостепено решење. Тај суд је указао на то да у образложењу другостепеног решења није на поуздан начин утврђено ко је дао налог да се одбије пријем осуђеног лица, односно ко у конкретном случају од кога прима налоге, имајући у виду изјаве које су дате на службеним белешкама и на записнику о усменој расправи одржаној 22. децембра 2008. године. Стога је Управни суд нашао да се тужени орган у свом решењу није изјаснио о свим наводима жалбе и није дао довољне и опредељујуће разлоге за њено одбијање.

Поступајући у извршењу наведене пресуде, Министарство правде – Уп-рава за извршење кривичних санкција је 4. јула 2011. године донело решење број 116-06-55/2011-03/1 којим је поново одбијена као неоснована жалба подносиоце изјављена против првостепеног решења од 3. фебруара 2009. године. Тај орган је из Правилника о унутрашњем уређењу и систематиза-цији радних места у Управи за извршење заводских санкција пов. број 22/06 од 8. децембра 2006. године, утврдио опис послова радног места начелника Службе за опште послове и радног места матична евиденција, које се на-лази у саставу Службе за опште послове, те да је подносиоце као начел-ник Службе за опште послове дала „налог” референту матичне евиденције Ј. Л. и вођи смене Ж. Р., да се одбије пријем осуђеног лица С. Р. Наведено је да је у опису радног места подносиоце уставне жалбе руковођење, због чега се не може прихватити њена одбрана да је дала само своје мишљење. Истакнуто је да се пријем и отпуст лица у Окружном затвору у Новом Саду, поред других послова, сагласно члану 26. наведеног правилника, обавља у сарадњи две службе, и то Службе за обезбеђење, која је непосредно надлежна за пријем и отпуст осуђених лица, и Службе за опште послове, која такође активно учествује у законитом пријему и отпусту осуђених лица, будући да се радно место матична евиденција налази у саставу те службе. С тим у вези, другостепени орган је истакао да је функционисање завода комплексно, засновано на систему субординације, као и сарадњи служби у заводима, те се у ситуацији пријема осуђеног лица морало одмах реаговати и поступати, а не давати мишљење, које у крајњем конкретну ситуацију није решило на правилан и законит начин. Испитујући одлуку о изреченој дисциплинској мери, тај орган је оценио да су чињенице од значаја за њено одмеравање правилно утврђене, те да изречена дисциплинска казна представља неоп-ходну и нужну меру за постизање сврхе дисциплинског кажњавања.

Управни суд – Одељење у Новом Саду је пресудом У. 8660/11 од 24. септембра 2012. године поново уважио тужбу подносиоце и поништио наведено другостепено решење. Тај суд је оценио да тужени орган није у

потпуности поступио по примедбама из пресуде Управног суда од 10. јуна 2011. године јер је у побијаном решењу само уопштено наведено да се пријем и отпуст лица обавља у сарадњи Службе за обезбеђење и Службе за опште послове, али није конкретно утврђено ко од кога прима налоге приликом пријема осуђених лица у Окружни затвор у Новом Саду. Ово тим пре што је у другостепеном решењу наведено да је Служба за обезбеђење непосредно надлежна за пријем и отпуст осуђених лица, а да Службе за опште послове такође активно учествује у законитом пријему и отпусту осуђених лица.

Другостепени орган је у извршењу наведене пресуде Управног суда донео решење 116-06-55/2009-03/2 од 15. новембра 2012. године којим је трећи пут одбио као неосновану жалбу подносиоцеке изјављену против првостепеног решења од 3. фебруара 2009. године. У образложењу тог решења је наведено: да је Општински суд у Руми 13. јула 2007. године Окружном затвору у Новом Саду доставио пресуду Окружног суда у Шапцу К. 200/05 од 22. фебруара 2006. године и пресуду Врховног суда Србије Кж. 823/06 од 5. априла 2007. године, којом је С. Р. осуђен на казну затвора у трајању од једне године; да је 13. јула 2007. године Окружном затвору у Новом Саду такође достављен налог Општинског суда у Руми решењима ИК. 70/07 од 11. јула 2007. године, а 13. септембра 2007. године налог истог суда ИК. 70/07 од 10. септембра 2007. године, према којима се осуђени С. Р. има јавити на издржавање казне затвора у Окружни затвор у Новом Саду дана 10. августа, односно 10. октобра 2007. године; да је председник Општинског суда у Руми решењем ИК. 70/07 од 14. августа 2007. године одбацио као недозвољену молбу за одлагање почетка извршења казне затвора и наложио осуђеном да се 3. септембра 2007. године јави у Окружни затвор у Новом Саду; да се целокупна наведена документација налазила у матичној евиденцији Окружног затвора у Новом Саду, која организационо припада Служби за опште послове; да је то потврдила Ј. Л., референт матичне евиденције, у изјави датој на усменој расправи од 22. децембра 2008. године; да је подносиоцека била дужна да зна за наведене податке; да је Окружни затвор у Новом Саду 6. новембра 2008. године примио на извршење пресуду Општинског суда у Шапцу К. 635/06 од 26. септембра 2006. године, са напоменом да се против осуђеног воде још два кривична поступка (налог ИК. 1пет3/08 од 4. новембра 2008. године); да је Општински суд у Руми 3. новембра 2008. године донео решење ИК. 153/08 којим је одбијена као неоснована молба осуђеног за одлагање извршења казне затвора; да је наведено решење примљено у писарници КПЗ у Шапцу 5. новембра 2008. године; да је Окружни суду у Сремској Митровици 20. новембра 2008. године донео решење којим је одбио као неосновану жалба осуђеног против првостепеног решења од 3. новембра 2008. године; да акти суда достављени 5. 6. и 7. новембра 2008. године нису били од утицаја у поступку пријема осуђеног лица за извршење казне затвора; да је матична служба, односно служба надлежна за пријем и отпуст осуђеног имала довољно података (извршних исправа) на основу којих је имала обавезу да прими правноснажно осуђено лице из притвора на издржавање казне затвора.

Подноситељка уставне жалбе је у тужби којом је покренула управни спор поновила наводе и доказне предлоге које је од 4. децембра 2008. године истицала у свакој фази поступка.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17680/12 од 24. октобра 2014. године одбијена је тужба подносиољке поднета против наведеног другостепеног решења. По оцени тог суда, тужени орган је у свему поступио по налогу из пресуде од 24. септембра 2012. године, јер је отклонио битне повреде правила поступка из члана 199. ст. 2. и 3. Закона о општем управном поступку, утврдио све чињенице битне за одлучивање у овој управној ствари, навео правне прописе и дао јасне разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење дато у диспозитиву. Управни суд је нашао да је тужени орган у поновном поступку на поуздан начин утврдио битну чињеницу да је подносиољка, у својству начелника Службе за опште послове, усмено дала „налог” вођи смене Ж. Р. да одбије пријем осуђеног лица приведеног од стране овлашћених лица ПУ Шабац, ради издржавања казне затвора. Управни суд је потом поновио оцену из раније поништеног другостепеног решења од 4. јула 2011. године, да је у опису радног места подносиољке руковођење, а према члану 26. Правилника пријем и отпуст осуђених лица обавља се у сарадњи Службе за обезбеђење и Службе за опште послове, која активно учествује у пријему и отпусту осуђених лица. Исти суд је нашао да је неоснован навод тужбе да се 7. новембра 2008. године у матичној евиденцији Окружног затвора у Новом Саду није налазила целокупна документација неопходна за пријем осуђеног лица на издржавање казне затвора, због тога што је другостепени орган утврдио да су у матичној евиденцији биле правноснажне судске одлуке и два налога Општински суд у Руми ИК. 70/07 од 11. јула и 10. септембра 2007. године за пријем осуђеног С. Р. на издржавање казне затвора, те је Служба за опште послове имала довољно „извршних одлука” из члана 44. Закона о извршењу кривичних санкција на основу којих је имала обавезу да прими правноснажно осуђено лице из притвора на издржавање казне затвора.

3.2. Подносиољка уставне жалбе је у току поступка који је претходило уставносудском предлагала извођење следећих доказа:

– решење Општинског суда у Руми ИК.70/07 од 3. новембра 2008. године којим је одбијена као неоснована молба осуђеног С. Р. из Кленка поднета 31. октобра 2008. године ради одлагања почетка извршења казне затвора у трајању од једне године изречене пресудом Окружног суда у Шапцу К-200/05 од 22. фебруара 2006. године, а преиначене пресудом Врховног суда Србије Кж-823/06 од 5. априла 2007. године. У образложењу тог решења је наведено: да је мајка осуђеног 6. августа 2007. године поднела молбу ради одлагања извршења те казне затвора због тешке акутне болести осуђеног и да је та молба одбачена решењем од 14. августа 2007. године, а то решење потврђено решењем Окружног суда у Сремској Митровици ИКЖ. 36/07 од 22. октобра 2007. године; да је ПС Рума обавестила Општински суд у Руми да се осуђени налази у бекству; да је 22. новембра 2007. године донета наредба за издавање потернице; да је затим расписана централна потерница; да је

Општински суд у Руми 24. септембра 2008. године обавештен да се осуђени налази у притвору у КПЗ Шабац<sup>3</sup>; да је том заводу достављен налог да се осуђени након истека притвора спроведе у Окружни затвор у Новом Саду ради издржавања казне затвора по пресудама наведеним у изреци; да је осуђени поднео молбу за одлагање извршења казне затвора због тога што је против наведених пресуда изјавио ванредни правни лек и због тешке акутне болести (тешке телесне повреде стомака и екстремитета); да је председник суда, након што је размотрио списе предмета ИК. 70/07 и поднету молбу, утврдио да је иста неоснована. Наведено решење садржи упутство о правном леку којим је осуђени поучен да је против тог решења дозвољена жалба председнику Окружног суда у Сремској Митровици у року од три дана од дана пријема решења.

– решење Општинског суда у Руми ИК.153/08 од 3. новембра 2008. године којим је одбијена као неоснована молба осуђеног С. Р. из Кленка поднета 31. октобра 2008. године ради одлагања почетка извршења казне затвора у трајању од три месеца изречене пресудом Општинског суда у Шапцу К. 635/06 од 26. септембра 2006. године. Разлози подношења молбе, њихова оцена и поука о правном леку су идентични као и у претходно наведеном решењу.

– решења Окружног суда у Сремској Митровици ИКЖ. 68/08 и 69/08 оба од 20. новембра 2008. године којима су одбијене као неосноване жалбе осуђеног изјављене против горе наведених првостепених решења. Окружни суд у Сремској Митровици је нашао да су жалбе благовремене и дозвољене. У поуци о правном средству је наведено да се против тих решења не може водити управни спор.

– налог Општинског суда у Руми од 24. новембра 2008. године којим је одређено да се осуђени С. Р. има јавити 10. децембра 2008. године на издржавање казни затвора у Окружни затвор у Новом Саду.

– допис Министарства унутрашњих послова – Кабинет министра – Биро за притужбе и представке број 11437/08-7 од 3. јуна 2009. године којим је подносиатељка уставне жалбе обавештена да су полицијски службеници Министарства унутрашњих послова приликом довођења осуђеног С. Р. у Окружни затвор у Новом Саду предузели службене мере и радње на основу централне потернице, коју је расписала Полицијска управа у Сремској Митровици по наредби за расписивање потернице Општинског суда у Руми ИК. 70/07, за коју је утврђено да је накнадно „обустановљена” од стране тог суда; да су утврђени пропусти у поступању на „обустановљању” потернице, због чега су против одговорног полицијског службеника ПУ у Сремској Митровици предузете мере у складу са законом.

4. Одредбом члана 32. став 1. Устава утврђено је да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у

3 Осуђеном лицу наведени притвор није био одређен због кривичних дела за која је осуђен пресудом Општинског суда у Шапцу К. 635/06 од 26. септембра 2006. године и пресудом Окружног суда у Шапцу К-200/05 од 22. фебруара 2006. године, преиначеном пресудом Врховног суда Србије Кж-823/06 од 5. априла 2007. године, а ради чијег извршења су формиран предмет Општинског суда у Руми ИК. 70/07 и ИК. 153/08.

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 уставносудској ствари, поред наведене уставне одредбе, релевантне су и следеће законске одредбе:

Чланом 109. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08) прописане су теже повреде дужности из радног односа, међу којима је незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете (тачка 2).

Законом о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, број 85/05) (у даљем тексту: ЗИКС), у тексту који је важио до почетка примене Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 116/09), дакле и на дан 7. новембра 2008. године када је осуђени доведен на издржавање казни затвора, било је прописано: да се извршењу санкције приступа кад одлука којом је санкција изречена постане правноснажна и кад за извршење санкције нема законских сметњи (члан 4. став 1); да се извршење санкције може одложити и прекинути под условима одређеним овим законом (члан 5); да се служба за обезбеђење стара о сигурности људи и имовине у заводу, спроводи осуђена и притворена лица, учествује у утврђивању и спровођењу програма поступања према осуђеном и обавља друге послове одређене законом (члан 20. став 1); да служба за опште послове обавља правне, административне, рачуноводствене, финансијске, евиденцијске и друге послове од општег значаја за завод и пружа правну помоћ осуђеним и притвореним лицима (члан 24); да надлежни суд писмено налаже осуђеном да се одређеног дана јави на издржавање казне затвора (члан 44. став 1); да рок између пријема налога и дана јављања не може бити краћи од осам ни дужи од петнаест дана (став 2); да надлежни суд обавештава завод о датуму када осуђени треба да се јави и уз обавештење доставља извршну одлуку с подацима о личности осуђеног прибављеним током кривичног поступка (став 3); да завод обавештава надлежни суд да ли се осуђени јавио на издржавање казне затвора (члан 45. став 1); да се почетак извршења казне рачуна од дана када се осуђени јавио у завод на издржавање казне (став 2); да ако се осуђени који је уредно позван ради извршења казне затвора не јави у завод, суд наређује његово довођење, а ако се осуђени крије или је у бекству, суд наређује издавање потернице (члан 46. став 1); да се тада почетак извршења казне затвора рачуна од дана када је осуђени лишен слободе (став 2); да молбу за одлагање извршења казне затвора подноси осуђени (члан 49. став 1); да се молба за одлагање издржавања казне затвора подноси у року од три дана од пријема налога за издржавање казне (члан 50. став 1); да ако је тешка акутна болест осуђеног или смрт његовог брачног друга, детета, усвојеника, родитеља или усвојиоца уследила после истека рока од три дана, молба се може поднети до дана када осуђени треба да се јави на издржавање казне (став 2); да је председник општинског суда дужан да поводом молбе за одлагање извршења казне затвора донесе решење у року од три дана од

пријема молбе (члан 52. став 1); да недовољремену молбу, молбу коју поднесе неовлашћено лице и молбу уз коју нису довољремено приложени докази, председник општинског суда одбацује (став 2); да осуђени може против првостепеног решења изјавити жалбу председнику надлежног окружног суда (члан 53. став 1); да се жалба подноси у року од три дана од пријема решења (став 2); да је председник окружног суда дужан да о жалби одлучи у року од три дана од њеног пријема (став 3); да молба за одлагање извршења казне затвора задржава извршење казне до правноснажности решења о молби (члан 54. став 1); да ће председник надлежног општинског суда, који приликом одбијања други пут поднете молбе утврди да се право на молбу злоупотребава, одлучити да жалба не задржава извршење казне (став 2).

Одредбом члана 568. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09, 72/09 и 76/10), који је важио у време спорног догађаја, било је прописано да је орган који је наредио издавање потернице или објаве дужан да је одмах повуче кад се пронађе тражено лице или предмет, или кад наступи застарелост кривичног гоњења или извршења казне или други разлози због којих потерница или објава није више потребна.

5. Подносиатеља уставне жалбе сматра да је након три управна спора и даље остало нејасно коју је то незакониту радњу учинила или коју је радњу пропустила да учини, као и којим прописима је одређено да је требало другачије да поступи у конкретном случају. Истиче да је дала само тумачење одредаба меродавног права о томе да ли су били испуњени услови за пријем осуђеног лица на издржавање казне затвора, али не и налог вођи смене шта да уради у конкретном случају, будући да му није била претпостављена. С тим у вези, наводи да је своје тврдње о поступању у складу са законом поткрепила одређеним доказима, који нису изведени и оцењени.

Посматрано са аспекта добро установљене праксе Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), право на правично суђење обухвата право странака у поступку да подносе запажања која сматрају релевантним за свој случај. Будући да је сврха Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода да гарантује права која нису теоретска и привидна, већ стварна и делотворна, ово право се може сматрати делотворним само ако се запажања стварно и „чују“, односно ако их поступајући суд размотри. Другим речима, дејство тог права је, између осталог, у томе да наметне дужност суду да прописно размотри поднеске, аргументе и доказе које странке предложе, не прејудуцирајући своју оцену о њиховој релевантности. Исти суд је истакао да обавеза суда да образложи своју одлуку и да узме у обзир аргументе странака не подразумева да мора детаљно се да одговори на све наводе странака изнете у правном средству о коме одлучује, већ само на оне које оцени правно релевантним (ЕСЉП, пресуда *Van de Hurk ȳроȳив Холандије*, број 16034/90, од 19. априла 1994. године, ст. 59. и 61). Иако судови нису обавезни да дају детаљан одговор на сваки аргумент, из одлуке мора бити јасно да су суштинска питања конкретног предмета размотрена (ЕСЉП, пресуда *Taxquet ȳроȳив Белџије*, број 926/05, од 16. новембра 2010. године, став 91).

Испитујући да ли је оспорена пресуда образложена на начин који се може сматрати уставноправно прихватљивим, Уставни суд је разматрао како су надлежни органи и Управни суд одговорили на кључна питања од којих је зависило утврђивање дисциплинске одговорности подносиоце за тежу повреду дужности из радног односа прописану чланом 109. тачка 1) Закона о државним службеницима, а то је питање постојања законских услова за пријем осуђеног лица на издржавање казне затвора на дан 7. новембра 2008. године и питање давања и примања налога у поступку пријема осуђеног на издржавање казне. Имајући у виду да је Управни суд оспореном пресудом потврдио законитост другостепеног решења, не дајући за то нове разлоге, Уставни суд је оценио да је остваривање права подносиоце уставне жалбе на образложену судску одлуку било повезано са ставовима и оценама заузетим у другостепеном решењу.

Прво, поводом питања постојања законских услова за пријем осуђеног лица на издржавање казне затвора, Уставни суд је констатовао да је другостепени орган у образложењу решења од 15. новембра 2012. године навео да је за утврђивање дисциплинске одговорности подносиоце уставне жалбе било довољно то што није поступила по налозима Општинског суда у Руми ИК. 70/07 од 11. јула и 10. септембра 2007. године, којима је Окружни затвор у Новом Саду обавештен да осуђени треба да се јави на издржавање казне затвора у трајању од једне године, дана 10. августа, односно 10. октобра 2007. године. Са друге стране, у образложењу тог решења подносиоце није стављено на терет то што није поступила по налогу Општинског суда у Руми ИК. 153/08 од 4. новембра 2008. године, којим је Окружни затвор у Новом Саду обавештен да ће осуђени по укидању притвора бити доведен на издржавање казне затвора у трајању од три месеца. Уставни суд је потом нашао да је другостепени орган извео предложене доказе који се односе на поступак одлагања извршења казне затвора у предмету ИК. 153/08 и утврдио да је молба осуђеног правноснажно одбијена. Међутим, исти орган није извео предложене доказе који се односе на поступак одлагања извршења казне затвора у предмету ИК. 70/07 и утврдио чињенице о исходу тог поступка. При томе није навео разлог због кога је направио разлику између судских одлука и налога у предмету ИК. 70/07, које је сматрао „довољним подацима (извршним исправама)“ на основу којих је постојала обавеза подносиоце да „прими“ осуђено лице, и судске одлуке и налога у предмету ИК. 153/08, за који је сматрао да нису били од утицаја у поступку пријема осуђеног. Уставни суд је могао да примети да се разлика између наведених предмета састоји у томе што је у предмету ИК. 153/08 молба осуђеног за одлагање извршења казне затвора поднета (31. октобар 2008. године) пре него што је заводу први пут достављен акт којим га суд обавештава о датуму довођења осуђеног на издржавање казне (6. новембар 2008. године), док је у предмету ИК. 70/07 молба поднета (31. октобар 2008. године) након што је осуђени први пут требало да се јави заводу на издржавање казне (10. август, а потом 10. октобар 2007. године). Уставни суд, такође, није могао да не примети да другостепени орган и Управни суд одговорност подносиоце везују и за



непоступање по налогу ИК. 70/07 од 10. септембра 2007. године, иако закључком од 17. новембра 2008. године, односно његовом допуном од 21. новембра 2008. године, дисциплински поступак није покренут, нити је правноснажним првостепеним решењем од 3. фебруара 2009. године дисциплинска одговорност подносиоца утврђена због непоступања по том налогу.

Уставни суд потом указује на то да је раније важећи ЗИКС прописивао услове, разлоге и поступак одлагања извршења казне затвора, те је у члану 54. став 1. одређивао да молба за одлагање извршења казне има суспензивно дејство, које се испољава у томе да њено изјављивање задржава извршење казне и то све до момента правноснажности решења о молби. Одступање од наведеног правила из става 1. било је предвиђено у ставу 2. тог члана Закона прописивањем овлашћења председника надлежног општинског суда да, приликом одбијања други пут поднете молбе, истовремено одлучи да жалба против решења о молби не задржава извршење казне, уколико утврди да се право на молбу злоупотребљава. Из одредбе члана 54. став 2. Закона произлазило је да је осуђени могао више пута да поднесе молбу за одлагање извршења казне.

У конкретном случају, председник Општинског суда у Руми је 3. новембра 2008. године донео решења ИК. 70/07 и ИК. 153/08 којима је мериторно одлучио о молбама осуђеног за одлагање почетка издржавања казни затвора, тако што их је одбио, уз правну поуку осуђеном да против тих решења може изјавити жалбе председнику надлежног окружног суда, не одређујући при том да жалбе не задржавају извршења казни. О жалбама је, такође, мериторно одлучио председник Окружног суда у Сремској Митровици решењима ИКЖ. 68/08 и ИКЖ. 69/08 оба од 20. новембра 2008. године, тако што их је одбио и утврдио да су молбе правилно одбијене као неосноване. Након што су оба решења о молбама постала правноснажна, Општински суд у Руми је налогом од 24. новембра 2008. године обавестио Окружни затвор у Новом Саду да осуђени треба да се јави на издржавање казни затвора 10. децембра 2008. године.

Уставни суд напомиње да је подносиоца током целог поступка иницијално да су благовремено изјављене жалбе против решења о одбијању молби за одлагање извршења казни затвора, такође, задржавале извршења тих казни. Ова црта одбране имала је за циљ да покаже да је подносиоца поступио у складу са одредбама ЗИКС које регулишу одлагање извршења казне затвора, односно да није пропустила да их примени у ситуацији када су приликом довођења осуђеног презентована мериторна решења надлежног првостепеног суда донета по тим молбама и изјављене жалбе. У том правцу је предложила извођење доказа који би требало да потврде да је у време довођења осуђеног на издржавање казни затвора пред надлежним судом био у току поступак одлагања извршења тих казни и да је наредба надлежног суда за издавање потернице од 12. новембра 2007. године била повучена. По налажењу Уставног суда, подносиоца уставне жалбе је наводе на којима је заснивала своју одбрану поткрепила доказима, чиме их је учинила правно релевантним за разматрање.

Међутим, образложење оспорене пресуде не садржи ни један разлог због кога је Управни суд сматрао да се наведене законске одредбе о одлагању извршења казне затвора нису могле применити на казну затвора у трајању од једне године која је осуђеном лицу била изречена пресудом пресудом Врховног суда Србије Кж. 823/06 од 5. априла 2007. године, којом је преиначена пресуда Окружног суда у Шапцу К. 200/05 од 22. фебруара 2006. године. Другим речима, суд у управном спору није образложио зашто су раније одређени датуми јављања осуђеног на издржавање наведене казне затвора у предмету ИК. 70/07 ограничавали суспензивно дејство жалбе изјављене против решења о молби за одлагање извршења казне, посебно ако се има у виду да то није учинио надлежни суд када је одлучивао о молби.

Друго, поводом питања давања и примања налога у поступку пријема осуђеног на издржавање казне затвора, Уставни суд је констатовао да је оно као значајно за решавање управне ствари постављено у пресуди Управног суда од 10. јуна 2011. године, којом је поништено коначно решење и указано другостепеном органу да у поновном поступка на поуздан начин утврди ко је дао налог да се одбије пријем осуђеног, односно ко у конкретном случају од кога прима налоге у Окружном затвору у Новом Саду. Другостепени орган се у решењу од 4. јула 2011. године бавио тим питањем дајући разлоге које је Управни суд у пресуди од 24. септембра 2012. године оценио као уопштене и недовољне, указујући на неопходност да се то питање разјасни у поновном поступку. Међутим, другостепени орган се у решењу од 15. новембра 2012. године ни једном речју није изјаснио о томе да ли је подносиатељка уставне жалбе могла дати и, уколико јесте, да ли је дала налог вођи смене да одбије пријем осуђеног на издржавање казне, већ је целокупно образложење свео на оцену о томе која документација је била од утицаја за пријем осуђеног. Упркос томе што се другостепени орган није придржавао обавезујућих примедба из ранијих пресуда, Управни суд је у оспореној пресуди од 24. новембра 2014. године нашао да су разлози дати у новодонетом решењу правилни и на закону засновани, позивајући се, штавише, на разлоге из поништеног другостепеног решења од 4. јула 2011. године, које у својој ранијој пресуди од 24. септембра 2012. године није прихватио. Имајући то у виду, Уставни суд истиче да из оспорене пресуде није јасно због чега је Управни суд одступио од става на коме је инсистирао у ранијим пресудама, чиме је довео у питање сврсисходност својих интервенција у правцу разјашњења да ли се подносиатељки могла ставити на терет радња извршења која се састоји у давању налога вођи смене да одбије пријем осуђеног.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да Управни суд није размотрио наведена кључна питања која су се постављала у овом предмету, иако су то пропустили да учине надлежни органи у управном поступку, због чега оспорена пресуда не задовољава стандард образложене судске одлуке. Уставни суд је стога утврдио да је подносиатељки уставне жалбе повређено право на образложену судску одлуку, као елемент права 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.

На основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је оценио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права могу отклонити једино поништавањем пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 17680/12 од 24. октобра 2014. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука по тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против решења Министарства правде и државне управе – Управа за извршење кривичних санкција број 116-06-55/2009-03/2 од 15. новембра 2012. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта права на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је пошао од тога да управни поступак и управни спор представљају јединствену целину, те је утврдио да је оспорени поступак покренут по службеној дужности закључком од 17. новембра 2008. године, односно допуном закључка од 21. новембра 2008. године. Уставни суд указује да се у том случају период битан за оцену о повреди права на суђење у разумном року рачуна од дана када се подносиоца укључила у поступак, а то је био 4. децембар 2008. године када се подносиоца први пут обратила дисциплинској комисији поводом покренутог поступка и предложила извођење доказа (видети, на пример, Одлуку Уж-4472/2010 од 23. октобра 2013. године). Предметни поступак је окончан доношењем оспорене пресуде Управног суда од 24. октобра 2014. године. Дакле, релевантан период је трајао скоро пет година и 11 месеци.

Имајући у виду 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 поступку, понашања подносиоца уставне жалбе, поступања управних органа, односно судова који воде поступак 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 нашао да се нису поставља сложена чињенична и правна питања, имајући у виду чињенично стање које је утврђивано у поступку и законске одредбе које су примењене на решавање конкретне управне ствари.

У погледу значаја који је за подносиоца имао предмет поступка, Уставни суд налази да је одлука о законитости решења о престанку радног односа за њу била од егзистенцијалног значаја. Такође, Уставни суд је утврдио да подносиоца није допринела дугом трајању поступка.

Испитујући поступање надлежних управних органа и суда у управном спору, Уставни суд је утврдио да је у оспореном поступку донето једно првостепено и три другостепена решења, као и три пресуде у управном спору. Из тога се може уочити да је поступак обележило узастопно враћање предмета другостепеном органу на поновно решавање, што је главни узрок његовог одуговлачења. Као што је претходно наведено, Управни суд је у два пре-судама инсистирао на томе да другостепени орган разјасни питање давања и

примања налога у поступку пријема осуђеног на издржавање казне затвора, да би у оспореној пресуди прихватио као законито другостепено решење, иако у њему није било одговорено на то питање. Према становишту које је изразио и Европски суд за људска права, чињеница да се више пута налаже поновно разматрања једног предмета пред нижом инстанцом може, сама по себи, открити озбиљан недостатак у правном систему државе (видети пресуду *Pavlyulynets іроїиив Україне*, број 70763/01, став 51, од 6. септембра 2005. године и пресуду *Цвейковић іроїиив Србије*, број 17271/04, став 51, од 10. јуна 2008. године).

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је неделотворно и противречно одлучивање надлежног суда у управном спору превасходно довело до тога да посматрани поступак у коме није било сложених чињеничних и правних питања, а који је био од егзистенцијалног значаја за подносиоце, непримерено дуго траје. Из тих разлога, Уставни суд је утврдио да је подносиоци уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, те је уставну жалбу и у овом делу усвојио, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 3. изреке.

8. 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 сваком у износу од по 600 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, сагласно одредби члана 1. Закона о допуни Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 103/15).

Приликом одлучивања о висини нематеријалне штете, Уставни суд је ценио све околности од значаја за њено одређивање, а посебно дужину трајања предметног поступка и допринос надлежног суда. Уставни суд сматра да наведени новчани износ представља адекватну правичну накнаду за утврђену повреду Уставом зајемченог права. Уставни суд је, при томе, имао у виду постојећу праксу овог суда и 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.

9. С обзиром на то да је утврдио повреде права на правично суђење и права на суђење у разумном року, те поништио оспорену пресуду, Уставни суд није разматрао наводе уставне жалбе о повреди осталих уставних начела и права, који се суштински образлажу истим наводима као и повреда права на правично суђење.

10. Како ће о тужби подносиоцке уставне жалбе бити поново одлучивано, Уставни суд је оценио да је преурањен захтев подносиоцке којим је тражила да се утврди право на накнаду материјалне штете, решавајући као у тачки 5. изреке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

11. Полазећи од наведеног, а 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), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-9191/2014 од 16. марта 2017. године

### **Повреда права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Н. С. и утврђује да је пресудом Управног суда У. 2704/14 од 14. маја 2015. године подносиоцу уставне жалбе повређено право 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. 2704/14 од 14. маја 2015. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Жалбене комисије Владе број 120-01-712/2013-01 од 6. децембра 2013. године.

3. Одлука из тачке 2. има правно дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 2704/14 од 14. маја 2015. године, а налазе се у истој правној ситуацији као и подносилац Н. С, сагласно одредби члана 87. Закона о Уставном суду.

#### **О б р а з л о ж е њ е**

1. Н. С. из Смедерева поднео је Уставном суду, 22. јуна 2015. године, преко пуномоћника Ј. М, адвоката из Ваљева, уставну жалбу против пресуде Управног суда У. 2704/14 од 14. маја 2015. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, права на једнаку заштиту права и права на правичну накнаду за рад, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 60. став 4. Устава Републике Србије.

2. Подносилац уставне жалбе и други полицијски службеници су 19. фебруара 2006. године поднели захтев првостепеном органу управе, за исплату додатака на плату по основу прековременог, ноћног и рада на дане државних и верских празника, у периоду од 19. фебруара 2006. године до 19. фебруара 2009. године.

Првостепени орган је 27. априла 2009. године донео решење број 120-682/09 којим је одбијен као неоснован наведени захтев. Подносилац је против тог решења изјавио жалбу, која је решењем другостепеног органа број

120-01-229/2009-01 од 19. јуна 2009. године одбијена као неоснована. Против наведеног коначног решења подносилац је поднео тужбу Врховном суду Србије, о којој је одлучио Управни суд пресудом У. 10268/10 од 25. јуна 2010. године, тако што је исту одбио.

Подносилац је против означене пресуде изјавио уставну жалбу. Одлуком Уставног суда Уж-3817/2010 од 22. новембра 2012. године усвојена је уставна жалба и утврђено да је пресудом Управног суда У. 10268/10 од 25. јуна 2010. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, те је наведена пресуда поништена и одређено да Управни суд донесе нову одлуку по тужби подносиоца поднетој против решења Жалбене комисије Владе број 120-01-229/2009-01 од 19. јуна 2009. године, као и да наведена одлука Уставног суда има дејство и према лицима која нису поднела уставну жалбу, а налазе се у истој правној ситуацији. Одлука Уставног суда достављена је 14. децембра 2012. године Управном суду.

Поступајући у извршењу Одлуке Уставног суда, Управни суд је, на седници одржаној 25. априла 2013. године, донео пресуду У. 16851/12, којом је уважио тужбу и поништио решење Жалбене комисије Владе број 120-01-229/2009-01 од 19. јуна 2009. године, која је, потом, у извршењу пресуде Управног суда, донела решење број 120-01-345/2013-01 од 8. јула 2013. године, којим је усвојена жалба подносиоца и поништено првостепено решење, а предмет враћен истом органу на поновни поступак.

Првостепени орган је у поновном поступку донео решење број 120-682/2013 од 12. септембра 2013. године, којим је одбио као неоснован захтев подносиоца. Другостепени орган је 6. децембра 2013. године донео решење број 120-01-712/2013-01, којим је одбио као неосновану жалбу подносиоца.

Оспореном пресудом Управног суда У. 2704/14 од 14. маја 2015. године одбијена је тужба подносиоца и других лица поднета против наведеног другостепеног решења.

3. Уставни суд је, на седници одржаној 26. фебруара 2016. године, донео Одлуку Уж-2188/2013 којом је, у тачки 1. изреке, усвојио уставну жалбу В. Ј. и утврдио да је пресудом Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 8775/12 од 16. јануара 2015. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док је у тачки 2. изреке поништена пресуда Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 8775/12 од 16. јануара 2015. године и одређено је да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Жалбене комисије Владе број 120-01-506/2012-01 од 20. маја 2012. године.

4. Уставни суд је, из садржине ове уставне жалбе и приложене документације, утврдио да је подносилац уставне жалбе у управном поступку и у управном спору који су претходили уставносудском поступку био у битно сличној чињеничној и идентичној правној ситуацији као и подносилац уставне жалбе у предмету Уж-2188/2013.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је оспореном пресудом подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење из члана

32. став 1. Устава. Оваква одлука је утемељена на разлозима датим у образложењу Одлуке Уставног суда Уж-2188/2013 од 26. фебруара 2016. године, која је објављена на веб-сајту Уставног суда ([www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

5. 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 уставну жалбу усвојио, поништио пресуду Управног суда У. 2704/14 од 14. маја 2015. године и одредио том суду да донесе нову одлуку о тужби подносиоца уставне жалбе поднетој против решења Жалбене комисије Владе број 120-01-712/2013-01 од 6. децембра 2013. године, одлучујући као у првом делу тачке 1. и у тачки 2. изреке.

Како је утврдио повреду права на правично суђење, Уставни суд није разматрао наводе уставне жалбе о повреди права на једнаку заштиту права и права на правичну накнаду за рад, зајемчених одредбама члана 36. став 1. и члана 60. став 4. Устава.

6. Узимајући у обзир да је оспореном пресудом повређено право на правично суђење и осталим тужиоцима који нису поднели уставну жалбу против оспорене пресуде, а налазе се у истој правној ситуацији као и подносилац Н. С, Уставни суд је оценио да има места примени члана 87. Закона о Уставном суду, па је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 3. изреке.

7. Оцењујући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта Уставом зајемченог права на суђење у разумном року, Уставни суд, најпре, указује да управни поступак који је био правноснажно окончан пре изјављивања уставне жалбе од 16. августа 2010. године поводом које је донета Одлука Уставног суда Уж-3817/2010 од 22. новембра 2012. године, није део поступка који је пред Управним судом и управним органима уследио након доношења наведене одлуке Уставног суда, већ се ради о посебном поступку у коме се та одлука Суда извршава. Стога је Уставни суд, у конкретном случају, ценио само период од достављања Одлуке Уставног суда Уж-3817/2010 од 22. новембра 2012. године Управном суду, односно од 14. децембра 2012. године, па до доношења оспорене пресуде Управног суда У. 2704/14, односно до 14. маја 2015. године. Сагласно својој досадашњој пракси, Уставни суд је у оквиру наведеног периода управни поступак и управни спор посматрао као јединствену целину. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да је предметни поступак трајао две године и пет месеци.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је оценио да се наведено трајање поступка, које је уследило по доношењу поменуте одлуке Суда, објективно не може сматрати неразумно дугим, без обзира на то што је разумна дужина трајања поступка релативна категорија која зависи од околности сваког конкретног случаја.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио као очигледно неосновану уставну жалбу у делу изјављеном због повреде права подносиоца Н. С. на суђење у разумном року, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке.

8. 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-4064/2015 од 16. марта 2017. године

**Повреда права на суђење у разумном року, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, није повређено право на мирно уживање својине, из члана 58. став 1. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба У. П. и утврђује да је у управном поступку који се води пред Одељењем за инспекцијске послове Управе градске општине Звездара у Београду у предмету III број 354-127/2014 (раније предмет III број 354-70/2007) подносиоцу повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбија као неоснована.

2. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем року.

3. Одбацује се захтев подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. У. П. из Београда, преко пуномоћника Н. В, адвоката из Београда, поднео је Уставном суду, 3. јула 2015. године, уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року и права на мирно уживање својине, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 58. став 1. Устава Републике Србије, у поступку наведеном у тачки 1. изреке.

У уставној жалби је, поред осталог, наведено: да је подносилац власник стана бр. 1 у приземљу зграде у улици С. број 11 у Београду и да је недуго након куповине предметног стана посумњао да на самом објекту постоје скривене мане које га чине небезбедним за коришћење, због чега се 7. јуна 2007. године обратио надлежној грађевинској инспекцији, са молбом да изађе на лице места и наложи одређене мере како би се објекат могао безбедно користити.

У уставној жалби се детаљно описује ток оспореног управног поступка, који још увек није правноснажно окончан и предлаже да Уставни суд, због непримерено дугог трајања тог поступка, утврди повреду означених права,



наложи надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се исти окончао у најкраћем року, као и да утврди подносиоцу право на накнаду материјалне штете на име изгубљене закупнине у износу од 4.345.207,84 динара. Уставном жалбом није тражена накнада 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 уставну жалбу, списе предмета Одељења за инспекцијске послове Управе градске општине Звездара у Београду III број 354-127/2014 (раније предмет III број 354-70/2007) и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

У предмету Трећег општинског суда у Београду Р. 50/07, у поступку обезбеђења доказа, у коме је подносилац уставне жалбе био предлагач, а А. Н. противник предлагача, судски вештак грађевинске струке је 27. марта 2007. године доставио налаз и мишљење о оштећењима која постоје на стану у приземљу зграде у улици С. број 11 у Београду, радовима које је потребно извести и цени евентуалне санације.

Подносилац уставне жалбе се 7. јуна 2007. године обратио надлежној грађевинској инспекцији са молбом да изађе на лице места и провери његове сумње у вези са „скривеним манама“ које су се појавиле у предметном стану у току „елементарне адаптације“.

Грађевински инспектор Одељења за инспекцијске послове градске општине Звездара у Београду је 7. септембра 2007. године донео решење III број 354-70/2007, којим је наложио подносиоцу уставне жалбе, М. М. и М. И. да изврше санацију и реконструкцију породично-стамбеног објекта у улици С. број 11 у Београду и забранио употребу предметног објекта до завршетка наведених радова. У образложењу решења је, поред осталог, констатовано: да је власник подрума у предметном објекту М. И, власник приземља подносилац уставне жалбе, а власница спрата М. М; да су подносилац уставне жалбе и М. М. поднели пријаву радова за адаптацију и санацију предметног објекта; да је подносилац одустао од пријаве 29. децембра 2006. године и преузео техничку документацију, након чега је предмет архивиран; да је подносилац стан купио од А. Н, на основу уговора о купопродаји овереног пред судом 16. октобра 2006. године; да су грађевински инспектори приликом инспекцијског прегледа извршеног 15. августа 2007. године уочили пукотине на спољној уличној фасади на прозорима у приземљу, појединим носећим зидовима и подној плочи приземља, као и отворе у поду; да је подносилац

у изјави датој 16. августа 2007. године истакао да раније поднети захтев за санацију није био решен, јер он и М. М. нису били укњижени као власници станова у предметној згради.

Против наведеног решења подносилац уставне жалбе је 1. октобра 2007. године изјавио жалбу, у којој је навео да су В. В. и М. И. изградили предметни објекат и добили употребну дозволу и да стога они треба да снесу одговорност за насталу штету, као и трошкове санације. Другостепени орган је решењем од 20. децембра 2007. године поништио наведено решење и предмет вратио првостепеном органу на поновно одлучивање, са налогом да прибави налаз и мишљење овлашћене и стручне институције о процени стања предметног објекта и свих станова појединачно.

Првостепени орган је у поновном поступку донео решење од 9. маја 2008. године са истим диспозитивом, а у образложењу је навео да странке које су и иницирале покретање овог поступка нису доставиле налаз и мишљење овлашћене и стручне институције, већ налаз и мишљење судског вештака грађевинске струке. Наведено решење је поништено решењем другостепеног органа од 29. августа 2008. године, из истих разлога као и претходно.

У образложењу новодонетог решења првостепеног органа од 13. марта 2009. године оцењено је да не постоје законски разлози за прибављање мишљења научне или стручне организације. Другостепени орган је решењем од 5. јуна 2009. године поништио наведено решење, а у образложењу је констатовано да је жалилац М. И. истакао да је подносилац уставне жалбе одмах након куповине стана у приземљу изводио радове без одобрења, којима је нанео штету жалиоцу, због чега је вођен ванпарнични поступак ради обезбеђења доказа. Другостепени орган је оценио да налаз судског вештака грађевинске струке, на који се позива првостепени орган, није довољно јасан, потпун и образложен, те да је, због тога, као и због сложености предметног случаја, потребно затражити вештачење од квалификоване организације, тим пре што би се тиме отклонила сумња жалиоца М. И. да се кроз поступак инспекцијског надзора покушава омогућити појединим странкама да изграде објекат већег обима и габарита, јер је то економски исплативије решење. Такође је истакнуто да се санација и реконструкција предметног објекта може извршити само након прибављања акта о урбанистичким условима издатог од стране надлежног органа односно одобрења за изградњу.

Првостепени орган је 3. марта 2010. године донео закључак о прекиду поступка који се односи на санацију предметног објекта, до прибављања мишљења квалификоване организације. Подносилац је изјавио жалбу против наведеног закључка, који је поништен решењем другостепеног органа од 11. јуна 2010. године.

Првостепени орган је 14. марта 2011. године донео ново решење којим је наложио само санацију, а не и реконструкцију предметног објекта, и то на основу главног пројекта санације овереног од стране надлежног органа, који мора бити урађен на основу мишљења вештака датог у налазу вештака Градског завода за вештачење од 20. децембра 2010. године. Другостепени орган је решењем од 13. маја 2011. године поништио наведено решење и

поново вратио предмет првостепеном органу, са образложењем да је налаз Градског завода за вештачење непотпун, јер не садржи мишљење вештака да ли на предметном објекту постоје оштећења, да ли постоји узрочно-последична веза између бесправно изведених радова на адаптацији тавана и евентуалних оштећења на објекту, да ли, уколико оштећења постоје, иста представљају опасност за живот и здравље људи, безбедност околине или се њима угрожава животна средина, као и да ли се опасност може отклонити санацијом објекта након које би објекат био безбедан за употребу, а која питања су била задатак вештачења, те да је потребно утврдити да ли би се враћањем у првобитно стање предметног објекта отклонили недостаци због којих је наложена санација.

У образложењу решења првостепеног органа од 30. новембра 2011. године, суштински истог диспозитива, оцењено је: да није неопходно прибавити допунски налаз вештака јер би то подразумевало непотребне материјалне трошкове, а према датом налазу вештака, на предметном објекту постоје оштећења и санација је неопходна; да ће се постојање узрочно-последичне везе између бесправно изведених радова на адаптацији тавана и оштећења на објекту утврдити кроз главни пројекат санације; да враћање предметног објекта у првобитно стање није могуће, јер су за радове изведене на адаптацији тавана и радове на претварању подрума у стамбени простор поднети захтеви за легализацију. Наведено решење поништено је другостепеним решењем од 13. фебруара 2012. године, јер првостепени орган није отклонио недостатке у погледу утврђеног чињеничног стања на које му је указано од стране другостепеног органа, што је било потребно како би се утврдило коју меру инспекцијског надзора и коме треба изрећи.

У поступку доношења новог првостепеног решења од 12. јула 2012. године прибављен је допунски налаз Градског завода за вештачење, у којем је констатовано да на предметном објекту постоје недостаци који представљају опасност по стабилност, односно безбедност објекта и његове околине и живот и здравље људи и да је неопходно што пре извршити санацију, те да се извесна оштећења у поткровљу могу довести у везу са бесправно изведеним радовима у поткровљу, али да се комплетна узрочно-последична веза не може утврдити без увида у одговарајући пројекат са провером стабилности, односно статичким и сеизмичким прорачуном конструкције целог објекта. Другостепени орган је и наведено решење поништио својим решењем од 6. децембра 2012. године, са образложењем да допунски налаз вештака не представља ваљан основ за изрицање инспекцијске мере јер вештаку није дата на увид одговарајућа документација, те да је потребно отклонити контрадикторности између разлога наведених у образложењу првостепеног решења и доказа у списима предмета везано за чињеницу коме треба наложити меру инспекцијског надзора, као и проверити код надлежног органа да ли су поднети захтеви за легализацију, ко их је поднео и за које радове, како би се утврдило да ли су спорни бесправно изведени радови обухваћени тим захтевима, као и да ли је одлучено о тим захтевима и, уколико није, у којој фази се тај поступак налази.

Првостепени орган је у поновном поступку донео решење 29. октобра 2013. године, којим је санацију предметног објекта наложио подносиоцу уставне жалбе, као књижном власнику стана у приземљу, и М. М, као књижном власнику првог спрата, са образложењем да се санација не може наложити М. И, јер он није власник, већ корисник подрума који је адаптирао у стан и за које радове је поднео захтев за легализацију о коме није одлучено. Истим решењем забрањена је употреба предметног објекта до завршетка наведених радова. Наведено решење поништено је решењем другостепеног органа од 23. децембра 2013. године, јер ни у поновном поступку нису отклоњени недостаци на које је првостепеном органу указано другостепеним решењем од 6. децембра 2012. године, при чему у диспозитиву нису побројани недостаци који постоје на предметном објекту и нису наведени радови чијим би се извођењем извршила санација, нити је инвеститорима одређен рок за прибављање одобрења надлежног органа за извођење истих. Такође је истакнуто да је нејасно до када је забрањена употреба предметног објекта јер нису наведени радови које инвеститори треба да изведу, као и да се ова мера може изрећи тек кад решење којим се налаже санација објекта постане извршно, што у конкретној ситуацији није случај.

Решење које је првостепени орган донео 22. маја 2014. године такође је поништено у поступку по жалби подносиоца, другостепеним решењем од 2. октобра 2014. године, из раније наведених разлога.

Решењем грађевинског инспектора Одељења за инспекцијске послове Управе градске општине Звездара у Београду III број 354-127/2014 од 6. августа 2015. године наложено је подносиоцу уставне жалбе и законским наследницима пок. М. М. да, у року од 30 дана од дана пријема тог решења, изврше санацију предметног објекта, на основу решења надлежног органа, односно главног пројекта санације овереног од стране надлежног органа, који мора бити урађен на основу мишљења вештака датог у налазу вештака Градског завода за вештачење од 20. децембра 2010. године и допунском налазу од 11. јула 2012. године. У образложењу је наведено: да је М. И. бесправно извео радове на адаптацији помоћних просторија у стан у подруму, као и радове на доградњи веранде испод терасе приземља, на задњој фасади предметног објекта; да је поступак за легализацију тих радова прекинут до правноснажног окончања парничног поступка пред Првим основним судом у Београду, као претходног питања; да је пок. М. М. бесправно извела радове на адаптацији тавана у стан у поткровљу и да о захтеву за легализацију тих радова још није одлучено. Наведено решење је поништено решењем Секретаријата за инспекцијске послове градске управе града Београда – Сектор за управни поступак и управно-правне послове за грађевинску и урбанистичку инспекцију број 354.7-183/2016 од 28. новембра 2016. године, из истих разлога као раније донета другостепена решења. До достављања списа предмета Уставном суду, првостепени орган није донео решење у поновном поступку.

4. Одредбама Устава, на чије повреде подносиатеља указује у уставној жалби, 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, 2. и 3); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1).

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 подношења пријаве подносиоца уставне жалбе, било је прописано: да ће грађевински инспектор у вршењу инспекцијског надзора, ако утврди да се коришћењем објекта доводи у опасност живот и здравље људи, безбедност околине или угрожава животна средина, наложити извођење потребних радова, односно забранити коришћење објекта, односно дела објекта (члан 143. тачка 4)); да се против решења урбанистичког, односно грађевинског инспектора може изјавити жалба у року од 15 дана од дана пријема решења и да изјављена жалба не одлаже извршење решења (члан 147. ст. 1. и 4).

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11, 121/12, 50/13 – Одлука УС, 98/13 – Одлука УС, 132/14 и 145/14) прописано је: да ће грађевински инспектор, ако у вршењу инспекцијског надзора утврди да на објекту који се гради или који је изграђен постоје недостаци који представљају непосредну опасност по стабилност, односно безбедност објекта и његове околине и живот и здравље људи, забранити решењем коришћење објекта или његовог дела док се не отклоне утврђени недостаци (члан 178. тачка 2)); да се граду Београду поверава решавање по жалби против првостепеног решења градске општине, донетог у поступку инспекцијског надзора у области изградње објеката који се граде на територији града Београда, у складу са овим законом и да изјављена жалба не одлаже извршење решења (члан 184. ст. 6. и 7).

Према одредби члана 478. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93), продавац одговара за материјалне недостатке ствари које је она имала у часу прелаза ризика на купца, без обзира на то да ли му је то било познато.

Одредбама члана 486. истог закона прописано је: да уговарачи могу ограничити или сасвим искључити продавчеву одговорност за материјалне

недостатке ствари (став 1); да је одредба уговора о ограничењу или искључењу одговорности за недостатке ствари ништава ако је недостатак био познат продавцу, а он о њему није обавестио купца, као и кад је продавац наметнуо ту одредбу користећи свој посебан монополски положај (став 2); да купац који се одрекао права да раскине уговор због недостатка ствари задржава остала права због тих недостатака (став 3).

Сагласно одредбама члана 488. наведеног закона, купац који је благовремено и уредно обавестио продавца о недостатку може захтевати од продавца да недостатак уклони или да му преда другу ствар без недостатка, захтевати снижење цене или изјавити да раскида уговор (став 1. тач. 1), 2) и 3)), при чему у сваком од ових случајева купац има право и на накнаду штете (став 2), те да, поред тога, и независно од тога, продавац одговара купцу и за штету коју је овај због недостатка ствари претрпео на другим својим добрима, и то према општим правилима о одговорности за штету (став 3).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописано је: да ако орган који води поступак наиђе на питање без чијег се решења не може решити сама управна ствар, а то питање чини самосталну правну целину за чије је решење надлежан суд или други орган (претходно питање), он може, под условима из овог закона, сам расправити то питање, или поступак прекинути док надлежни орган то питање не реши (члан 134. став 1); 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 најдоцније 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).

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је повређено право на суђење у разумном року неефикасним поступањем управних органа у поступку инспекцијског надзора, у коме се одлучује о потреби санације објекта у коме има стан у власништву, јер поступак траје од 2007. године и још није окончан.

Испитујући допуштеност уставне жалбе *ratione personae*, Уставни суд је пошао од члана 39. Закона о општем управном поступку, којим је одређено

да је странка у управном поступку 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. Уставни суд је, увидом у достављену документацију и списе предмета Одељења за инспекцијске послове Управе градске општине Звездара у Београду III број 354-70/2007, утврдио да је оспорени поступак инспекцијског надзора покренут по службеној дужности, да је у односу на подносиоца уставне жалбе почео да тече 1. октобра 2007. године подношењем жалбе против решења којим му је наложено да изврши санацију и реконструкцију предметног објекта и да је несумњив његов правни интерес да се тај поступак оконча у разумном року.

Оцењујући основаност навода 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.

Уставни суд је утврдио да је инспекцијски орган у року који се може сматрати разумним доносио решења у оспореном поступку, након њиховог поништавања од стране другостепеног органа. Такође, другостепени орган је у оквиру стандарда разумног рока одлучивао о жалбама којима је подносилац уставне жалбе побијао законитост решења првостепеног органа. Међутим, првостепени орган у току оспореног поступка није поступао у складу са примедбама изнетим у решењима другостепеног органа, што је имало за последицу поништавање новодонетих решења првостепеног органа. Такође, другостепени орган није користио овлашћење из члана 232. став 1. 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, те да, ако нађе да се на основу тих чињеница управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, поништи првостепено решење и сам реши управну ствар.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је превасходни узрок недопустиво дугог трајања предметног поступка враћање предмета првостепеном управном органу ради поновног одлучивања. Уставни суд, с тим у вези, указује на став Европског суда за људска права, да понављање налога нижестепеном органу одлучивања у оквиру једног поступка указује на недостатке у процесном систему (видети *mutatis mutandis*, предмет *Wierciszewska йројив Пољске*, број 41431/98, став број 46, од 25. новембра 2003. године).

Уставни суд налази да је одлука у овом предмету од великог значаја за подносиоца уставне жалбе, као власника стана у згради чија санација је наложена.

Испитујући понашање подносиоца уставне жалбе као странке у поступку, Уставни суд је утврдио да подносилац у периоду од годину дана и три месеца није користио могућност да поднесе жалбу због недоношења решења у поновном поступку, након поништавања првостепеног решења од 22. маја 2014. године, али да тиме није битно допринео продужењу оспореног поступка.

Полазећи од тога да предметни поступак инспекцијског надзора ме-родаван за одлучивање овог суда траје девет година и четири месеца и да о обавези подносиоца уставне жалбе да изврши санацију спорног објекта још није правноснажно одлучено, Уставни суд је оценио да је у управном поступку који се води пред Одељењем за инспекцијске послове Управе градске општине Звездара у Београду у предмету III број 354-127/2014 (раније предмет III број 354-70/2007) подносиоцу повређено право 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), уставну жалбу у овом делу усвојио, одлучујући као у првом делу тачке 1. изреке.

6. Имајући у виду да подносилац уставне жалбе није истакао 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 примерен начин правичног задовољења подносиоца.

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 све неопходне мере како би се предметни управни поступак окончао у најкраћем року, па је одлучио као у тачки 2. изреке.

У погледу захтева подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне штете на име изгубљене закупнине у износу од 4.345.207,84 динара, Уставни суд је констатовао да подносилац уз уставну жалбу није доставио доказе о постојању штете, њеној висини, као и јасној узрочној вези између евентуалне штете и неблаговременог поступања управних органа и суда, те је решио као у тачки 3. изреке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

8. Подносилац уставне жалбе, такође, сматра да му је неефикасним поступањем надлежних органа у оспореном поступку инспекцијског надзора повређено право на мирно уживање својине стечено на основу закона.

Испитујући основаност уставне жалбе са становишта означеног права гарантованог чланом 58. став 1. Устава, Уставни суд је најпре констатовао: да је подносилац уставне жалбе стан у предметној згради купио од А. Н, на основу уговора о купопродаји овереног пред судом 16. октобра 2006. године; да у време покретања оспореног поступка подносилац није био уписан као власник стана у земљишним књигама; да је у поступку



обезбеђења доказа покренутом на предлог подносиоца, судски вештак 27. марта 2007. године доставио суду налаз и мишљење о оштећењима која постоје на стану, радовима које је потребно извести и цени евентуалне санације; да је подносилац, иницирајући предметни поступак инспекцијског надзора, истакао да је, током „елементарне адаптације приметио скривене мане које су се појавиле у стану“.

Уставни суд истиче да из наведених одредаба Закона о облигационим односима произлази: да продавац одговара за материјалне недостатке ствари које је она имала у часу прелаза ризика на купца; да купац може од продавца да захтева да недостатак уклони, да снизи цену или може изјавити да раскида уговор, а да у сваком случају има право и на накнаду штете, па и оне коју је због недостатка ствари претрпео на другим својим добрима; да у случају да је уговором ограничена или искључена продавчева одговорност за материјалне недостатке ствари, купац задржава остала права због тих недостатака, осим права на раскид уговора.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је подносилац уставне жалбе, због материјалних недостатака стана, као купац, имао могућност да доведе у равнотежу уговорне престације или да раскине уговор о купопродаји стана, а у сваком случају је имао право на накнаду штете. Овај суд стога налази да је подносилац уставне жалбе, захтевима усмереним према саговорачу из уговора о купопродаји стана, могао да избегне ситуацију у којој му је онемогућено мирно уживање имовине за време трајања поступка у коме се одлучује о потреби санације зграде у којој се стан налази. Уставни суд, такође, истиче да је решење инспекцијског органа којим је забрањена употреба предметне зграде поништено решењем другостепеног органа од 23. децембра 2013. године и да решења која је инспекцијски орган након тога доносио нису садржала наведену забрану, тако да евентуална немогућност подносиоца да користи предметни стан више није могла да буде доведена у везу са актима надлежних органа донетим у оспореном поступку. Коначно, овај суд наглашава да у оспореном поступку још није правноснажно одлучено о томе да ли постоји узрочно-последична веза између оштећења насталих на предметној згради и бесправног извођења радова. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да се у уставној жалби неосновано указује да је подносиоцу дугим трајањем оспореног поступка повређено право на мирно уживање имовине. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, одбио као неосновану уставну жалбу у делу у коме се истиче повреда означеног права, одлучујући као у другом делу тачке 1. изреке.

9. На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5), 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.

**Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32.  
став 1. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба Б. Ш.-С. и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Узп. 327/15 од 5. јуна 2015. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Узп. 327/15 од 5. јуна 2015. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоце уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда У. 1867/15 од 12. марта 2015. године.

**О б р а з л о ж е њ е**

1. Б. Ш.-С. из Београда поднела је Уставном суду, 23. септембра 2015. године, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Узп. 327/15 од 5. јуна 2015. године, због повреде права на судску заштиту, на правично суђење, на једнаку заштиту права, као и права на обавештеност, зајемчених одредбама члана 22. став 1, члана 32. став 1, члана 36. став 1. и члана 51. став 2. Устава Републике Србије.

У уставној жалби се наводи: да је подносиоца 28. фебруара 2014. године поднела Агенцији за реституцију захтев за враћање имовине која је одузета њеном деди; да је уз захтев приложила поднесак упућен 28. јануара 2014. године Основном суду у Бачкој Паланци – Судска јединица Бач; да је тим поднеском тражила да јој суд достави документ на основу кога је Срески суд у Оџацима донео решење Дн. 87/52 од 5. марта 1952. године, којим је спорна к.п. број .../5, КО Вајска, укњижена као општена-родна имовина; да је пуномоћнику подносиоце у том суду одговорено да се документација „несређена и у гомилама налази у подруму зграде и да ће бити врло тешко наћи тражени акт“, а да пуномоћник сам не може то да учини; да су Историјски архив у Петроварадину и Сомбору, као и Основни суд у Сомбору обавестили подносиоца да не располажу траженим подацима.

Према наводима уставне жалбе, чињеница да се у Основном суду у Бачкој Паланци, судска јединица Бач налази главна земљишна књига за КО Вајска, указује на то да се, по природи ствари, у истом суду налази и решење Среског суда у Оџацима Дн. 87/52 од 5. марта 1952. године, као и одлука о подржављењу спорне непокретности.

Позивајући се на члан 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, подносиоца закључује да одговорност за то што није прибавила исправу о подржављењу одузете имовине лежи на Основном суду у

Бачкој Паланци, судска јединица Бач, односно на Републици Србији, која је обвезник враћања непокретности, односно исплате обештећења.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд утврди повреду означених права и поништи оспорени акт.

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 и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Закључком Агенције за реституцију – Подручна јединица Београд (даље у тексту: Агенција) број 46-031861/2014 од 24. децембра 2014. године одбачен је као неуредан захтев Б. Ш.-С, овде подносиоцеке уставне жалбе, за враћање имовине одузете од бившег власника М. Ш. из Београда, поднет 28. фебруара 2014. године. У образложењу закључка је констатовано да је подносиоцака уз захтев доставила, поред осталог, поднесак упућен 28. јануара 2014. године Основном суду у Бачкој Паланци – Судска јединица Бач за доставу документације из збирке исправа. Агенција је даље навела да уз захтев за враћање имовине није поднета исправа о подржављењу имовине, нити је наведен назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт о подржављењу, уз навођење предмета одузимања у смислу члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, да ће се захтев који не садржи наведене податке одбацити, сагласно одредби члана 42. став 7. истог закона, што је и учињено применом одредбе члана 43. став 1. Закона.

Пресудом Управног суда У. 1867/15 од 12. марта 2015. године одбијена је као неоснована тужба подносиоцеке поднета против закључка Агенције од 24. децембра 2014. године. Управни суд је у образложењу пресуде оценио да нису испуњени услови из члана 42. став 7. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу за мериторно одлучивање и да су неосновани наводи тужбе да је тужени требало да подносиоцеки врати захтев на уређење, сагласно одредбама члана 58. Закона о општем управном поступку, јер, по налажењу тога суда, Законом о враћању одузете имовине и обештећењу таква могућност није прописана, већ се неуредан захтев „одмах“ одбацује, сагласно одредби члана 43. став 1. Закона.

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Узп. 327/15 од 5. јуна 2015. године одбијен је захтев подносиоцеке уставне жалбе за преиспитивање наведене пресуде Управног суда. Врховни касациони суд је нашао да

су побијаном пресудом оцењена сва питања и околности које су могле бити од утицаја на законитост одлуке о предметној управној ствари, а да образложење садржи јасне и одређене разлоге које је тај суд у свему прихватио. Оцењујући наводе захтева да је Управни суд пренебрегао одредбу члана 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, Врховни касациони суд је нашао да су исти неосновани, јер је одредбом члана 43. тог закона прописано да ће се захтев који не садржи податке из члана 42. став 7. тог закона и уз који нису приложени докази из тог става одбацити као неуредан.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиатеља 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 (члан 36. став 1); да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (члан 51. став 1).

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се поступак по захтеву спроводи по одредбама овог закона, а да ће се на питања која нису уређена овим законом примењивати одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 11. став 1); да су сви органи Републике Србије, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и други органи и организације, дужни да у оквиру својих надлежности и без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева за издавање, издају сву потребну документацију и податке из члана 42. ст. 3. до 6. овог закона којима располажу (члан 13); да се захтев за враћање имовине подноси у року од две године од дана објављивања јавног позива Агенције на веб-сајту министарства надлежног за послове финансија (члан 42. став 1); да се уз захтев прилаже, поред осталог, исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл. (члан 42. став 4. тачка 3)); да се уз захтев обавезно прилаже доказ из става 4. тачка 3) овог члана (члан 42. став 7); да ће се захтев који не садржи податке из члана 42. став 7. овог закона и уз који нису приложени докази из тог става одбацити као неуредан (члан 43. став 1); да лице чији је захтев одбачен у смислу става 1. овог члана има право да нови захтев поднесе до истека рока из члана 42. став 1. овог закона (члан 43. став 2).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: 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 одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом (члан 3); да 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 се у поступку морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (члан 8); да ће се орган који води поступак старати да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају (члан 15); 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 ће се подносилац нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска (члан 58. став 2); 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 (члан 126. став 1); да ће службено лице које води поступак наредити по службеној дужности извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари (члан 126. став 2); 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 или други орган (члан 126. став 3); 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 брже и лакше може прибавити орган који води поступак (члан 127. став 2); 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. Подносиатеља уставне жалбе сматра погрешним становиште Врховног касационог суда изражено у оспореној пресуди, из кога произлази да поступање органа и организација противно одредби члана 13. Закона

о враћању одузете имовине и обештећењу није од утицаја на остваривање права пред Агенцијом у поступку по захтеву за враћање имовине.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење, гарантованог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је имао у виду став Европског суда за људска права да право на правично суђење, између осталог, гарантује „право на приступ суду“, при чему ово право није апсолутно право – оно може бити предмет ограничења, али не може да ограничи или умањи приступ појединцу на такав начин или у толикој мери да се сама суштина права оштети (видети *De Geouffre de la Pradelle protiv Francuske*, пресуда Европског суда за људска права од 16. децембра 1992. године, Серија А, бр. 253-Б, п. 41, став 28). Уставни суд, такође, указује да уставна гаранција права на правично суђење 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 наведених одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и Закона о општем управном поступку, Уставни суд је констатовао: да су сви органи Републике Србије и други органи и организације дужни да најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева, издају сву потребну документацију и податке неопходне за одлучивање о захтеву за враћање имовине, којима располажу; 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 се, сагласно начелу материјалне истине, пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења; да је орган који води поступак дужан да по службеној дужности прибави податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, као и исправу која се налази код органа или организације, коју странка није успела да прибави.

Уставни суд констатује да су у образложењу пресуде Управног суда, чија је законитост испитана оспореним актом, оцењени као неосновани наводи подносиоце да је Агенција требало да јој врати захтев на уређење, сагласно одредбама члана 58. Закона о општем управном поступку, а да нису оцењени наводи тужбе да подносиоца, упркос бројним обраћањима, није успела да прибави исправу о подржављењу имовине. Овај суд, такође, констатује да је Врховни касациони суд у оспореној пресуди оценио неоснованим наводе захтева да је у предметном управном спору „занемарен“ члан 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, истичући да је наведеном законом прописано да ће се захтев уз који нису приложени докази из члана 42. став 7. одбацити као неуредан. Из наведене оцене, по налажењу

Уставног суда, произлази да је Врховни касациони суд на становишту да пропуштање органа или организације да у року прописаном чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу изда тражену исправу, не обавезује Агенцију да сама прибави ту исправу, нити је спречава да одбаци поднети захтев као неуредан.

Оцењујући да ли образложење оспорене пресуде Врховног касационог суда испуњава захтеве правичног суђења, Уставни суд је најпре разматрао да ли одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете одузете имовине и обештећењу спречава примену одредбе члана 158. Закона о општем управном поступку. Овај суд је, при томе, имао у виду да странка може већ приликом подношења захтева обавестити надлежни орган да није у могућности да прибави потребну документацију, али да то може учинити и по пријему позива органа да уреди захтев.

Уставни суд констатује да је чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописана обавеза свих органа Републике Србије и других органа и организација да, најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева, издају сву потребну документацију и податке неопходне за одлучивање о захтеву за враћање имовине, којима располажу. По оцени овог суда, непоступањем тих органа и организација у року одређеном законом стварају се услови за примену члана 158. Закона о општем управном поступку, јер би, у противном, подносиоци захтева за враћање имовине сносили последице неблагоприятног поступања органа код којих се налазе исправе потребне за одлучивање о захтеву – имајући у виду преклузивност рока за подношење захтева за враћање имовине.

Имајући у виду да у управном поступку који је вођен по предметном захтеву за враћање имовине, након писаног обавештења подносиоце уставне жалбе да није у могућности да прибави потребне доказе, Агенција није прибавила доказе по службеној дужности, а да наведена повреда правила поступка није отклоњена ни у управном спору који је окончан пресудом Управног суда У. 1867/15 од 12. марта 2015. године, Уставни суд налази да је подносиоце ускраћено право да њен захтев за враћање имовине буде суштински размотрен. Уставни суд, такође оцењује да није уставноправно прихватљиво становиште Врховног касационог суда о односу одредаба чл. 13. и 43. Закона о враћању имовине и обештећењу, из кога произлази да поступање органа и организација противно одредби члана 13. Закона о враћању имовине и обештећењу није од утицаја на остварење права у поступку по захтеву за враћање имовине.

С обзиром на изложено, Уставни суд налази да је оспорена пресуда Врховног касационог суда Узп. 327/15 од 5. јуна 2015. године донета произвољном применом материјалног и процесног права на штету подносиоце уставне жалбе, због чега је утврдио повреду права подносиоце 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 тачки 1. изреке.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Врховног касационог суда Узп. 327/15 од 5. јуна 2015. године и одредио да се у поновном поступку донесе нова одлука по захтеву подносиоце уставне жалбе поднетом против пресуде Управног суда У. 1867/15 од 12. марта 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Имајући у виду да је утврдио повреду права на правично суђење, Уставни суд није посебно разматрао истакнуте повреде права на судску заштиту и на једнаку заштиту права, зајемчених чланом 22. став 1. и чланом 36. став 1. Устава. Уставни суд, такође, није разматрао уставну жалбу са становишта права на обавештеност из члана 51. став 2. Устава, јер је оценио да подносиоца, истичући повреду тога права, у суштини указује на то да је због ускраћивања тражене исправе од стране надлежног суда онемогућена да поднесе захтев за враћање имовине у складу са законом.

7. 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5944/2015 од 20. септембра 2017. године

**Повреда права на правно средство зајемченог чланом 36. став 2.  
Устава Републике Србије, у вези са слободом окупљања  
зајемченом чланом 54. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Усваја се уставна жалба удружења „Д.“ и утврђује да је решењима Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град бр. 212-1130/14, 212-1128/14 и 212-1132/14, сва од 11. децембра 2014. године, решењима Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Нови Београд бр. 212-5/1826 и 212-5/1788, оба од 12. децембра 2014. године, решењима Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције бр. 214-99976/14-17, 214-99976/14-18 и 214-99976/14-15, сва од 25. децембра 2014. године, решењима Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције бр. 214-99976/14-22 и 214-99976/14-25, оба од 8. јануара 2015. године, и пресудама Управног суда У. 949/15 од 9. марта 2015. године, У. 950/15 од 15. маја 2015. године, У. 952/15 од 10. јуна 2015. године, У. 955/15 од 11. јуна 2015. године и У. 956/15 од 11. јуна 2015.



године, подносиоцу уставне жалбе повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава Републике Србије, у вези са слободом окупљања из члана 54. Устава.

### Образложење

1. Удружење „Д.“, са седиштем у Београду, поднело је Уставном суду, 4. маја 2015. године, преко пуномоћника Д. М, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град број 212-1130/14 од 11. децембра 2014. године, решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције 03/6 број 214-99976/14-17 од 25. децембра 2014. године и пресуде Управног суда У. 949/15 од 9. марта 2015. године, због повреде права на правично суђење и на суђење у разумном року, права на правно средство и слободе окупљања, зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 2. и члана 54. Устава Републике Србије. Подносилац се истовремено позвао на повреду одговарајућих одредаба Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима се гарантују наведена уставна права и слобода. По уставној жалби је у Уставном суду формиран предмет Уж-3048/2015.

Подносилац уставне жалбе је, 2. јула 2015. године, преко истог пуномоћника, поднео уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град број 212-1128/14 од 11. децембра 2014. године, решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције 03/6 број 214-99976/14-18 од 25. децембра 2014. године и пресуде Управног суда У. 950/15 од 15. маја 2015. године. Поводом ове уставне жалбе формиран је предмет Уж-4278/2015.

Подносилац уставне жалбе је, 17. јула 2015. године, преко истог пуномоћника, поднео уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град број 212-1132/14 од 11. децембра 2014. године, решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције 03/6 број 214-99976/14-15 од 25. децембра 2014. године и пресуде Управног суда У. 952/15 од 10. јуна 2015. године. Поводом ове уставне жалбе формиран је предмет Уж-4671/2015.

Подносилац уставне жалбе је, 20. јула 2015. године, преко истог пуномоћника, поднео уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Нови Београд број 212-5/1826 од 12. децембра 2014. године, решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције 03/6 број 214-99976/14-22 од 8. јануара 2015. године и пресуде Управног суда У. 955/15 од 11. јуна 2015. године. Поводом ове уставне жалбе формиран је предмет Уж-4717/2015.

Подносилац уставне жалбе је 20. јула 2015. године, преко истог пуномоћника, поднео уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих

послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Нови Београд број 212-5/1788 од 12. децембра 2014. године, решења Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције 03/6 број 214-99976/14-25 од 8. јануара 2015. године и пресуде Управног суда У. 956/15 од 11. јуна 2015. године. Поводом ове уставне жалбе формиран је предмет Уж-4718/2015.

Поменуте уставне жалбе садрже идентичне разлоге и наводе којима се образлажу повреде означених уставних права и слобода. У њима је, поред осталог, истакнуто: да образложења решења управних органа не садрже чињенице и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, нити било какав показатељ да се водило рачуна о томе да слобода окупљања представља Уставом зајемчено право грађана; да су жалба у управном поступку и тужба у управном спору имале *post hoc* карактер јер није постојала могућност коначног одлучивања пре датума одржавања скупа; да због наведених недостатака у образложењима оспорених аката и неделотворности правних средстава подносиоцу није могла бити пружена адекватна заштита од ограничења слобода окупљања.

Подносилац уставне жалбе сматра да првостепени орган, иако је поштовао рок за уручење решења прописан одредбом члана 11. став 2. раније важећег Закона о окупљању грађана, није донео решење у разумном року, због чега је онемогућена ефикасност другостепеног органа у поступку по жалби. Такође је навео да је другостепена решења по жалбама изјављеним 12, односно 26. децембра 2014. године примио тек 30. децембра 2014. године, односно 8. јануара 2015. године.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставне жалбе, утврди да су оспореним актима повређена означена уставна права и слобода, утврди право подносиоца на накнаду нематеријалне штете у опредељеном новчаном износу и да одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

2. Уставни суд је, сагласно члану 43. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), спојио предмете Уж-4278/2015, Уж-4671/2015, Уж-4717/2015 и Уж-4718/2015 са предметом Уж-3048/2015 и водио јединствен поступак под бројем првоформираног предмета – Уж-3048/2015.

3. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слобода 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.

4. Уставни суд је због прегледније анализе поступака у којима су донети акти оспорени уставним жалбама, које је претходно спојио ради вођења

јединственог поступка и доношења једне одлуке, посебно изложио само садржину пријаве за одржавање јавног скупа и оспорених аката у предмету Уж-3048/2015, док садржину пријава и оспорених аката у предметима уставних жалби које је спојио са поменутом уставном жалбом није посебно износио, будући да се наводи и разлози на којима се заснивају, а који су битни за доношење ове одлуке Суда, међусобно не разликују.

Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Удружење „Д.“, овде подносилац уставне жалбе, је 9. децембра 2014. године Министарству унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град (у даљем тексту: првостепени орган) поднело пријаву за одржавање јавног скупа, 17. децембра 2014. године, у времену од 11 до 17 часова, на Тргу Републике, са бројем учесника од десет до 20. У пријави је наведено: да је циљ скупа да „прикаже мирне медитационе вежбе и пошаље поруку да је фалун дафа добра“, те да „апелује на кинеског премијера да заустави прогон фалун дафе и да све учиниоце злочина приведе правди“; да ће бити изложени транспаренти са одређеним натписима на кинеском, енглеском и српском језику; да ће се прикупљати потписи за петицију „Dafoh (Doctors against organ harvesting)“; да на скуповима укупно неће бити више од 20 учесника из земље и иностранства, распоређених на различитим пунктовима; да је сазивач у више наврата већ одржавао јавне скупове и да није било инцидентата; да неће бити ремећења јавног реда и мира, вређања било које јавне личности, нити блокирања саобраћаја.

Оспореним решењем првостепеног органа број 212-1130/14 од 11. децембра 2014. године забрањено је одржавање пријављеног јавног скупа сазивача удружења „Д.“ и одређено да жалба против тог решења не одлаже извршење решења. У образложењу оспореног решења је наведено да је у спроведеном поступку по пријави утврђено да су се стекли разлози из члана 11. став 1. Закона о окупљању грађана, односно да на скупу може доћи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, безбедности људи и имовине. Подносилац је упутством о правном средству поучен да против решења може поднети жалбу у року од 15 дана. Наведено решење је законском заступнику подносиоца уставне жалбе уручено 12. децембра 2014. године, а истог дана је изјављена и жалба.

Оспореним решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције (у даљем тексту: другостепени орган) 03/6 број 214-99976/14-17 од 25. децембра 2014. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца изјављена против наведеног првостепеног решења. У образложењу решења је наведено да је на основу увида у списе предмета утврђено да је за дане 15, 16, 17. и 18. децембра 2014. године на више локација у граду Београду „било пријављено одржавање већег броја јавних скупова“ и одржавање Самита Кине и земаља централне и источне Европе повећаног безбедносног ризика; да је процењено да би одржавањем „већег броја безбедносно ризичних скупова“ могло доћи до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, угрожавања безбедности људи и имовине, јавног

морала и ометања несметаног одвијања јавног саобраћаја; да се сматрало да би одржавање свих пријављених скупова у наведене дане могло имати велики ризик по безбедност грађана и имовину; да је првостепено решење „чињенично исправно и правно образложено“; да је у изради првостепеног решења било недостатака, али да они нису могли имати утицаја на решавање управне ствари; да су одлучне чињенице правилно утврђене и да је правилно примењено материјално право. Подносилац је упутством о правном средству поучен да против тог решења може пред надлежним судом тужбом покренути управни спор, у року од 30 дана од дана његовог пријема, у смислу члана 18. Закона о управним споровима.

Оспореном пресудом Управног суда У. 949/15 од 9. марта 2015. године одбијена је тужба подносиоца. Тај суд је оценио да је побијано решење засновано на закону јер су у њему дати правилни и довољни разлози. Такође је оценио да су органи унутрашњих послова приликом одлучивања у овој ствари подједнако водили рачуна о свим релевантним подацима који се односе на могућност ометања јавног саобраћаја и угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине, као и о томе да слобода окупљања представља Уставом зајемчено право грађана.

5. Одредбама Устава, чије повреде истиче 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); 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 и 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).

Уставни суд констатује да се одредбе чл. 6, 11. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чије се повреде такође истичу у уставној жалби, по својој суштини, не разликују од одредаба члана 32. став 1, члана 36. став 2. и члана 54. Устава, којима се јемче права на правично суђење и на правно средство, као и слобода окупљања, те је постојање њихове повреде ценио у односу на наведене одредбе Устава.

Према уставним начелима у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе: законом се може прописати начин остваривања зајемчених права и слобода ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2); 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 задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1).

Законом о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99 и 48/94, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 – Одлука СУС и „Службени гласник РС“, бр. 29/01, 101/05 и 88/15 – Одлука УС), који је био на снази до 23. октобра 2015. године, било је прописано: да су окупљања грађана слободна и остварују се на начин прописан овим законом (члан 1); 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) (члан 2. став 1); да пријаву за одржавање јавног скупа може поднети свако физичко, односно правно лице (у даљем тексту: сазивач) (члан 4. став 1); да је за одржавање реда на јавном скупу одговоран сазивач (члан 5. став 1); да послове заштите личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана, одржавање јавног реда и мира, безбедности саобраћаја и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа обавља Министарство унутрашњих послова (став 2) : да пријаву за одржавање јавног скупа сазивач подноси Министарству унутрашњих послова – организационој јединици на подручју одржавања јавног скупа (у даљем тексту: надлежни орган), најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан (члан 6. став 1); да пријаву за одржавање јавног скупа из члана 2. став 3. овог закона, сазивач подноси надлежном органу најкасније пет дана пре времена за које је јавни скуп заказан (став 2); да пријава садржи програм и циљ јавног скупа, податке о одређеном месту, времену одржавања и трајању јавног скупа и податке о мерама које сазивач предузима за одржавање реда у редарској служби коју ради тога организује, са проценом броја учесника јавног скупа (став 4); да пријава јавног скупа у покрету садржи и детаљно одређену трасу кретања, место поласка и место завршетка (став 5); да надлежни орган може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (члан 11. став 1); да је о забрани одржавања јавног скупа надлежни орган дужан да обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан (став 2); да жалба на забрану из става 1. овог члана не одлаже извршење решења (став 3).

6. Имајући у виду да су оспорени акти донети у време важења Закона о окупљању грађана из 1992. године (у даљем тексту: Закон), Уставни суд је у оцени уставне жалбе са становишта права на правно средство, у вези са слободом окупљања, пошао од ставова и разлога на којима је засновао своју Одлуку ПУз-204/2013 од 9. априла 2015. године, којом је утврђено да наведени закон у целини није у сагласности са Уставом. Ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, од 23. октобра 2015. године.

Уставни суд указује на то да је у поменутој одлуци, везано за делотворност Законом прописаног поступка остваривања слободе окупљања, оценио да је у поступку забране јавног скупа која нема привремено карактер био

прописан само рок у коме је сазивач био дужан да скуп пријави (најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан) и рок у коме је првостепени орган био дужан да донесе решење о забрани скупа (најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан). Међутим, Закон није прописивао рок у коме је орган дужан да решење достави сазивачу, нити је прописивао посебне, краће рокове за изјављивање жалбе против првостепеног решења и за одлучивање другостепеног органа о жалби, због чега су се примењивали општи рокови предвиђени Законом о општем управном поступку. Штавише, одредбом члана 11. став 3. Закона било је прописано да жалба изјављена против првостепеног решења надлежног органа о забрани јавног скупа не одлаже извршење тог решења. Тиме није било омогућено да се пре заказаног времена одржавања јавног скупа, пред управним органима спроведе и оконча поступак одлучивања о забрани скупа, што упућује на закључак да је целокупан поступак остваривања зајемчене слободе окупљања био уређен на начин који не задовољава критеријум делотворности. Уз то, Законом није био прописан ни поступак судске заштите поводом коначног решења о забрани пријављеног јавног скупа, што је било супротно одредбама члана 22. став 1. и члана 198. став 2. Устава.

Уставни суд, такође, указује на то да је у поменутој одлуци, везано за законска ограничења слободе окупљања, оценио: да су се разлози прописани наведеним чланом Закона због којих се могло забранити одржавање јавног скупа очигледно разликовали од Уставом утврђених основа за ограничење зајемчене слободе мирног окупљања грађана на отвореном простору; да разлози за забрану јавног скупа нису у Закону доведени у непосредну везу са одређеним уставним основима ограничења наведене слободе; да су стога наведени законски разлози који немају уставноправно утемељење довели, супротно начелу из члана 20. став 1. Устава, до проширивања уставних основа допуштеног ограничења слободе окупљања.

Полазећи од тога да Закон није пружао могућност подносиоцу уставне жалбе да делотворним правним средством тражи преиспитивање оспорених првостепених решења о забранама јавних скупова, Уставни суд је оценио да је оспореним актима подносиоцу повређено право на правно средство, зајемчено чланом 36. став 2. Устава, у вези са слободом окупљања, зајемченом чланом 54. Устава.

7. Уставни суд је имао у виду да подносилац уставне жалбе сматра да му је право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава повређено тиме што су у оспореним решењима и оспореним судским одлукама законски разлози за забрану јавних скупова остали необразложени. Међутим, Уставни суд указује да није могао испитивати да ли је у конкретном случају поштована наведена гаранција права на правично суђење, будући да ни образлагање законских разлога за забрану јавног скупа не би отклонило системски недостатак који се огледао у неусаглашености Законом прописаног поступка и разлога за забрану јавног скупа са Уставом, што

је проузроковало претходно утврђену повреду права на правно средство у вези са слободом окупљања. Стога нису били испуњени услови да Уставни суд у овом предмету разматра евентуалну повреду права на правично суђење.

Када је реч о истакнутој повреди права на суђење у разумном року, Уставни суд је констатовао да подносилац сматра да му је наведено право повређено тиме што првостепени орган није донео решење у разумном року, чиме је онемогућио ефективност другостепеног органа у поступку по жалби. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да су оспорена решења управних органа донета и достављена у законом предвиђеним роковима. При томе је погрешна тврдња подносиоца да је период решавања првостепеног органа о поднетој пријави утицао на делотворност поступка по жалби, због тога што би рок за жалбу истекао после датума за који је пријављено одржавање скупа, и у случају да је првостепено решење донето и достављено истог дана када је поднета пријава. Имајући у виду да се у наставку уставне жалбе истим наводима образлаже и повреда права на правно средство, Уставни суд је нашао да се тврдња о неразумном трајању поступка пред управним органима, у суштини, своди на то да подносиоцу није била омогућена делотворна заштита слободе окупљања у управном поступку. Стога, Уставни суд напомиње да је питање делотворности Законом уређеног поступка за остваривање слободе окупљања претходно разматрао и оценио у оквиру истакнуте повреде права на правно средство, те поменуते наводе није испитивао и са становишта права на суђење у разумном року.

8. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је усвојио уставну жалбу због повреде права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, у вези са слободом окупљања из члана 54. Устава, 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 сматрао да је усвајање уставне жалбе и утврђење повреде наведеног права, у вези са наведеном слободом, довољан вид правичног задовољења подносиоца уставне жалбе, у смислу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, посебно имајући у виду да је Уставни суд по сопственој иницијативи покренуо поступак оцене уставности Закона о окупљању грађана из 1992. године и да је неколико месеци након подношења ове уставне жалбе донета и објављена Одлука ГУз-204/2013 од 9. априла 2015. године, којом је утврђено да наведени Закон није у сагласности са Уставом, чиме је Закон који је доводио до повреда зајемчених права и слободе чија је заштита тражена уставном жалбом, уклоњен из правног поретка.

9. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правно средство зајемченог чланом 36. став 2.  
Устава Републике Србије, у вези са правом на судску заштиту  
из члана 22. став 1. Устава и слободом окупљања из члана 54. Устава**

Уставни суд донео је

**О Д Л У К У**

Усваја се уставна жалба удружења „И.“ и утврђује да је решењем Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град 03/31/28 број 212-511/15 од 10. јула 2015. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава Републике Србије, у вези са правом на судску заштиту из члана 22. став 1. Устава и слободом окупљања из члана 54. Устава.

**Образложење**

1. Удружење „И.“, са седиштем у Београду, поднело је Уставном суду, 23. јула 2015. године, преко пуномоћника Т. Р. Д, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град 03/31/28 број 212-511/15 од 10. јула 2015. године, због повреде права на судску заштиту (начела заштите људских и мањинских права), права на једнаку заштиту права и на правно средство, као и слободе окупљања, зајемчених одредбама члана 22. став 1, као и чл. 36. и 54. Устава Републике Србије. Подносилац уставне жалбе се истовремено позвао на повреду „права и слободе“ гарантованих одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода који по својој садржини одговарају означеним правима и слободи зајемченим Уставом.

У уставној жалби је наведено да се жалба изјављена против оспореног решења о забрани јавног скупа, донетог применом одредаба раније важећег Закона о окупљању грађана, не може сматрати делотворним правним средством, уз позивање на ставове и оцене изнете у конкретним одлукама Уставног суда и Европског суда за људска права. Истакнуто је да, без обзира на разлоге за забрану јавног скупа и „постојање арбитрерности у одлучивању“, сама немогућност подносиоца да делотворним правним средством у поступку у коме ће му бити пружена судска заштита тражи преиспитивање одлуке којом се ограничавају његова права и слободе зајемчене Уставом, представља повреду права на судску заштиту и права на правно средство, а последично и повреду слободе окупљања.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, поништи оспорено првостепено решење, утврди повреде означених уставних права и уставне слободе, као и „одговарајућих права и слобода“ гарантованих Европском конвенцијом, те да подносиоцу одреди правично задовољење објављивањем одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.



2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У поступку пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама истакнутог захтева, Уставни суд утврђује да ли је у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе повређено или ускраћено његово Уставом зајемчено право или слобода.

3. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град 03/31/28 број 212-511/15 и приложене документације, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Удружење „И.“, овде подносилац уставне жалбе, је 21. маја 2015. године Министарству унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град поднело пријаву за одржавање јавног скупа под називом „Седам хиљада за Сребреницу“, 11. јула 2015. године, у времену од 10 до 13 часова, на платоу испред Дома Народне скупштине, који ће се састојати из „скупа у стајању“, са око 7000 учесника, који ће мирно лежати око један час, при чему се неће користити озвучење и делити флајери, а учесници ће се, након завршетка скупа, мирно разићи. Подносилац уставне жалбе је поднеском од 8. јула 2015. године изменио време одржавања јавног скупа означено у поднетој пријави, тако што је навео да ће се одржати истог датума, али од 8 до 13 часова.

Оспореним решењем Министарства унутрашњих послова – Полицијска управа за град Београд – Полицијска станица Стари град (у даљем тексту: првостепени орган) 03/31/28 број 212-511/15 од 10. јула 2015. године забрањено је одржавање пријављеног јавног скупа сазивача подносиоца уставне жалбе, и одређено да жалба против тог решења не одлаже извршење решења. У образложењу оспореног првостепеног решења је наведено: да су за 11. јул 2015. године испред Дома Народне скупштине, Трг Н. П. број 13, у Београду, пријављени скупови у организацији покрета „Д.“, у времену од 10 до 12,30 часова, у организацији „Удружења п. к. у...“, у времену од 9 до 16 часова, у организацији Н. А. из Новог Сада, у времену од 11 до 13 часова, и у организацији В. Ђ. из Београда, у времену од 9 до 19 часова; да је одлука у диспозитиву решења заснована на изнетим чињеницама и околностима, а посебно на оперативном извештају број 13/15 Полицијске управе за град Београд, који је према члану 13. став 1. тачка 2) Закона о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09) одређен као тајни податак, са степеном тајности „строго поверљиво“; да су се стекли разлози за забрану из члана 11. став 1. тада важећег Закона о окупљању грађана, односно да на скупу може доћи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, безбедности људи и имовине. Подносилац је упутством о правном средству поучен да против

оспореног решења може поднети жалбу у року од 15 дана. Наведено решење је законском заступнику подносиоца уставне жалбе уручено 10. јула 2015. године, а жалба је изјављена 20. јула 2015. године.

Решењем Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције (у даљем тексту: другостепени орган) 03/6 број 212-5189/15-6 од 7. августа 2015. године одбијена је као неоснована жалба подносиоца изјављена против оспореног првостепеног решења. У образложењу другостепеног решења је наведено да је на основу увида у списе предмета и оперативни извештај ПУ за град Београд број 13/15 од 9. јула 2015. године, утврђено да је за дан 11. јула 2015. године, испред Дома Народне скупштине било пријављено одржавање више безбедносно ризичних скупова, чијим би истовременим одржавањем могло доћи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, безбедности људи и имовине; да је првостепено решење „чињенично исправно и правно образложено“. Подносилац је упутством о правном средству поучен да против тог решења може пред надлежним судом тужбом покренути управни спор, у року од 30 дана од дана његовог пријема, у смислу члана 18. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09). Наведено другостепено решење је законском заступнику подносиоца уставне жалбе уручено 13. августа 2015. године. Подносилац није поднео тужбу у управном спору.

Министарство унутрашњих послова – Дирекција полиције – Полицијска управа за град Београд је уз акт 03/16 број 214-475/17 од 4. маја 2017. године доставило Уставном суду документацију везану за јавне скупове и јавне скупове у покрету који су били пријављени за 11. јул 2015. године, а из које произлази да су донета решења о забрани свих јавних скупова чије одржавање је било пријављено за наведени датум испред Дома Народне скупштине, Трг Н. П. број 13, у Београду.

4. Одредбама Устава, чије повреде истиче подносилац уставне жалбе, 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 се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да је 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 и 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).

Уставни суд констатује да се подносилац уставне жалбе позвао и на повреду „права и слободе“ гарантованих одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода који по својој садржини

одговарају правима и слободи зајемченим Уставом, чију повреду истиче. Међутим, у делу уставне жалбе у коме се наводе конкретна права и слободе чије се повреде истичу, као и у постављеном захтеву, нису означени називи и одредбе Европске конвенције којима су гарантована та „права и слобода“, те је Уставни суд ценио само евентуалну повреду означених права и слободе зајемчених Уставом.

Одредбом члана 198. став 2. Устава утврђено је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Законом о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99 и 48/94, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 – Одлука СУС и „Службени гласник РС“, бр. 29/01, 101/05 и 88/15 – Одлука УС), који је био на снази до 23. октобра 2015. године, било је прописано: да су окупљања грађана слободна и остварују се на начин прописан овим законом (члан 1); 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) (члан 2. став 1); да пријаву за одржавање јавног скупа може поднети свако физичко, односно правно лице (у даљем тексту: сазивач) (члан 4. став 1); да је за одржавање реда на јавном скупу одговоран сазивач (члан 5. став 1); да послове заштите личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана, одржавање јавног реда и мира, безбедности саобраћаја и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа обавља Министарство унутрашњих послова (став 2) : да пријаву за одржавање јавног скупа сазивач подноси Министарству унутрашњих послова – организационој јединици на подручју одржавања јавног скупа (у даљем тексту: надлежни орган), најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан (члан 6. став 1); да пријава садржи програм и циљ јавног скупа, податке о одређеном месту, времену одржавања и трајању јавног скупа и податке о мерама које сазивач предузима за одржавање реда у редарској служби коју ради тога организује, са проценом броја учесника јавног скупа (став 4); да пријава јавног скупа у покрету садржи и детаљно одређену трасу кретања, место поласка и место завршетка (став 5); да надлежни орган може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (члан 11. став 1); да је о забрани одржавања јавног скупа надлежни орган дужан да обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан (став 2); да жалба на забрану из става 1. овог члана не одлаже извршење решења (став 3).

5. Испитујући постојање претпоставки за поступање по поднетој уставној жалби, Уставни суд је оценио да је уставна жалба допуштена, иако подносилац пре обраћања Уставном суду, 23. јула 2015. године, није сачекао исход поступка по жалби изјављеној 20. јула 2015. године против оспореног првостепеног решења, која је била једино Законом прописано правно средство у поступку одлучивања о забрани јавног скупа. Наиме, и

у конкретном случају би одлука о жалби, без одложеног дејства, изјављеној против оспореног решења донетог 10. јула 2015. године, којим је забрањено одржавање јавног скупа пријављеног за 11. јул 2015. године, имала *post-hoc* заштиту, која као таква објективно не би могла да буде благовремена, па тиме ни делотворна.

Уставни суд је нашао да на другачију оцену није могла утицати околност да је накнадно донетим другостепеним решењем од 7. августа 2015. године подносилац био упућен на подношење тужбе у управном спору, будући да се тим правним средством није могла отклонити утврђена неделотворност заштите слободе окупљања пред управним органима.

6. Имајући у виду да је оспорени акт донет у време важења Закона о окупљању грађана из 1992. године (у даљем тексту: Закон), Уставни суд је у оцени уставне жалбе са становишта права на правно средство, у вези са правом на судску заштиту и слободом окупљања, пошао од ставова и разлога на којима је засновао своју Одлуку IУз-204/2013 од 9. априла 2015. године, којом је утврђено да наведени закон у целини није у сагласности са Уставом. Ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 88/15, од 23. октобра 2015. године.

Уставни суд указује на то да је у поменутој одлуци, везано за делотворност Законом прописаног поступка остваривања слободе окупљања, оценио да је у поступку забране јавног скупа која нема привременог карактера био прописан само рок у коме је сазивач био дужан да скуп пријави (најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан) и рок у коме је првостепени орган био дужан да донесе решење о забрани скупа (најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан). Међутим, Закон није прописивао рок у коме је орган дужан да решење достави сазивачу, нити је прописивао посебне, краће рокове за изјављивање жалбе против првостепеног решења и за одлучивање другостепеног органа о жалби, због чега су се примењивали општи рокови предвиђени Законом о општем управном поступку. Штавише, одредбом члана 11. став 3. Закона било је прописано да жалба изјављена против првостепеног решења надлежног органа о забрани јавног скупа не одлаже извршење тог решења. Тиме није било омогућено да се пре заказаног времена одржавања јавног скупа, пред управним органима спроведе и оконча поступак одлучивања о забрани скупа, што упућује на закључак да је целокупан поступак остваривања зајемчене слободе окупљања био уређен на начин који не задовољава критеријум делотворности. Уз то, Законом није био прописан ни поступак судске заштите поводом коначног решења о забрани пријављеног јавног скупа, што је било супротно одредбама члана 22. став 1. и члана 198. став 2. Устава.

Уставни суд, такође, указује на то да је у поменутој одлуци, везано за законска ограничења слободе окупљања, оценио: да су се разлози прописани наведеним чланом Закона због којих се могло забранити одржавање јавног скупа очигледно разликовали од Уставом утврђених основа за ограничење зајемчене слободе мирног окупљања грађана на отвореном простору; да разлози за забрану јавног скупа нису у Закону доведени у непосредну везу

са одређеним уставним основима ограничења наведене слободе; да су, стога, наведени законски разлози који немају уставноправно утемељење довели, супротно начелу из члана 20. став 1. Устава, до проширивања уставних основа допуштеног ограничења слободе окупљања.

Полазећи од тога да Закон није пружао могућност подносиоцу уставне жалбе да делотворним правним средством тражи преиспитивање оспореног првостепеног решења о забрани јавног скупа, због чега није могла бити остварена ни делотворна судска заштита у управном спору, Уставни суд је оценио да је оспореним актом подносиоцу повређено право на правно средство, зајемчено чланом 36. став 2. Устава, у вези са правом на судску заштиту, зајемченим одредбом члана 22. став 1. Устава, и слободом окупљања, зајемченом чланом 54. Устава.

6. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је усвојио уставну жалбу због повреде права на правно средство из члана 36. став 2. Устава, у вези са правом на судску заштиту из члана 22. став 1. Устава и слободом окупљања из члана 54. Устава, 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).

7. Уставни суд није посебно разматрао истакнуту повреду права на једнаку заштиту права зајемченог одредбом члана 36. став 1. Устава, на коју се подносилац само формално позива, не наводећи ниједан разлог на коме заснива своју тврдњу о повреди тог уставног права.

8. С обзиром на све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4809/2015 од 26. октобра 2017. године

### **Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба В. В. В. и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоце уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда У. 16242/14 од 8. јануара 2015. године.

## Образложење

1. В. В. В. из Јардлија, Сједињене Америчке Државе, преко пуномоћника З. Б, адвоката из Новог Сада, поднела је Уставном суду, 22. септембра 2015. године, уставну жалбу против закључка Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад број 46-26735/2014 од 22. новембра 2014. године, због повреде начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, повреде права на имовину, зајемченог чланом 58. Устава, као и повреде одредбе члана 198. став 1. Устава. Уставном жалбом се истовремено истиче повреда права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби се, поред осталог, наводи: да је подносиатељка, пре подношења захтева за враћање имовине, од Историјског архива у Панчеву тражила да јој достави документацију у вези са одузимањем имовине од бивше власнице Јозефине Антони која је била припадница немачке народности и држављанка Краљевине Југославије; да надлежни архив није издао подносиатељки тражену документацију до времена када је захтев за враћање имовине морао бити поднет, јер је рок преклузиван.

Позивајући се на одредбу члана 11. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, подносиатељка истиче да је Агенција за реституцију пропустила да јој одреди рок за достављање документације, у складу са одредбом члана 58. став 2. Закона о општем управном поступку, већ је „преурањено“ донела одлуку којом се захтев одбацује, чиме је проузроковала губитак њених права, посебно имајући у виду да против те одлуке није дозвољена жалба. Према наводима уставне жалбе, одредбе чл. 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине регулишу само онај део поступка који се односи на подношење самог захтева, а све друге радње Агенције за реституцију, које се односе на поступање од подношења захтева до његовог одбацивања као неуредног, регулисане су Законом о општем управном поступку.

Подноситељка, такође, указује на обавезу државних и других органа и организација прописану чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Подноситељка уставне жалбе даље наводи да је, према одлуци АВНОЈ-а од 21. новембра 1944. године, објављеној у „Службеном листу ДФЈ“, број 2/45, ступањем на снагу те одлуке у државну својину прешла сва имовина лица немачке народности, изузев Немаца који су се борили у редовима НОВЈ и ПОЈ или су поданици неутралних држава, а нису се држали непријатељски за време окупације. Подносиатељка истиче да јој је оспореним закључком Агенције за реституцију, као наследници бивше власнице која је била немачке народности, трајно ускраћено право да потражује одузету имовину, јер упркос томе што је у међувремену прибавила исправу о подржављењу имовине, не може да поднесе нови захтев за враћање имовине.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд поништи оспорени акт и наложи Агенцији за реституцију да настави предметни поступак за враћање одузете имовине који је покренут захтевом од 27. фебруара 2014. године.

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 и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним закључком Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад (даље у тексту: Агенција) број 46-26735/2014 од 22. новембра 2014. године одбачен је као неуредан захтев подносиоце уставне жалбе за враћање имовине одузете од бивше власнице Јозефине Антони, поднет 27. фебруара 2014. године. У образложењу закључка је наведено: да уз захтев за враћање имовине није приложен обавезан доказ прописан одредбом члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, и то исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт о подржављењу, уз навођење предмета одузимања; да је одредбом члана 3. став 1. тачка 3) наведеног закона прописано шта се сматра „актом о подржављењу“. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је одредбом члана 43. став 1. прописано да ће се захтев који не садржи обавезне податке из члана 42. став 7. Закона одбацивати као неуредан, Агенција је одлучила као у диспозитиву закључка.

Пресудом Управног суда У. 16242/14 од 8. јануара 2015. године одбијена је као неоснована тужба којом је подносиоце уставне жалбе оспорила законитост закључка Агенције од 24. новембра 2014. године. Управни суд је у образложењу пресуде констатовао да подносиоце у тужби истиче: да је Агенција, пре одбацивања њеног захтева, била дужна да поступи сагласно одредбама члана 58. Закона о општем управном поступку, на шта упућује члан 11. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу; да се обратила Историјском архиву у Панчеву ради достављања докумената потребних за одлучивање о захтеву, али да јој ти документи нису издати до времена када је морала да поднесе захтев, због чега је Агенција, по њеном мишљењу, требало да примени, поред осталог, члан 158. Закона о општем управном поступку. Прихватајући у свему као правилне разлоге наведене у образложењу оспореног закључка Агенције, Управни суд је оценио да се поступак враћања одузете имовине спроводи „искључиво“ по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, док је примена одредаба Закона о општем управном поступку супсидијерног карактера, због чега су без утицаја наводи тужбе да је тужени требало да примени одредбе чл. 58, 157, 158. и 159. тог закона.

Пресудом Врховног касационог суда Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године одбијен је захтев подносиоцеке уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 16242/14 од 8. јануара 2015. године. Врховни касациони суд је оценио да је побијана пресуда донета без повреде правила поступка, уз правилну примену Закона о управним споровима, будући да се из списка предмета види да подносиоцека уз захтев није поднела доказ из члана 42. став 7. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Врховни касациони суд је, такође, оценио да су Законом о враћању одузете имовине и обештећењу изричито прописана правила поступка, па нема места сходној примени Закона о општем управном поступку.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоцека указује у уставној жалби, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да се јемчи 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); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону (члан 198. став 1).

Уставни суд констатује да се одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода садржински не разликују од одредаба члана 58. став 1. Устава, због чега Уставни суд постојање повреде означеног права цени у односу на одредбе Устава.

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се поступак по захтеву спроводи по одредбама овог закона, а да ће се на питања која нису уређена овим законом примењивати одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 11. став 1); да су сви органи Републике Србије, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и други органи и организације, дужни да у оквиру својих надлежности и без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева за издавање, издају сву потребну документацију и податке из члана 42. ст. 3. до 6. овог закона којима располажу (члан 13); да се захтев за враћање имовине подноси у року од две године од дана објављивања јавног позива Агенције на веб-сајту министарства надлежног за послове финансија (члан 42. став 1); да се уз захтев прилаже, поред осталог, исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл. (члан 42. став 4. тачка 3)); да се уз захтев обавезно прилаже доказ из става 4. тачка 3) овог члана (члан 42. став 7); да ће се захтев који не садржи податке из члана 42. став 7. овог закона и



уз који нису приложени докази из тог става одбацити као неуредан (члан 43. став 1); да лице чији је захтев одбачен у смислу става 1. овог члана има право да нови захтев поднесе до истека рока из члана 42. став 1. овог закона (члан 43. став 2).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) било је прописано: 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 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 одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом (члан 3); да 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 се у поступку морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (члан 8); да ће се орган који води поступак старати да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају (члан 15); 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 ће се подносилац нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска (члан 58. став 2); 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 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 брже 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. Подносиатеља уставне жалбе сматра да Агенција није могла да одбаци њен захтев за враћање имовине, пре него што јој остави рок за прибављање исправе о подржављењу имовине одузете од бивше власнице. Подносиатеља, такође, истиче да јој је оспореним закључком Агенције трајно ускраћено право да потражује одузету имовину, јер упркос томе што је у међувремену прибавила исправу о подржављењу имовине, не може да поднесе нови захтев за враћање имовине.

Уставни суд је, полазећи од уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, констатовао да подносиатеља превасходно указује на пропусте Агенције у примени процесног права, те је оцењивао уставну жалбу са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, којим се гарантује свакоме 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 (на исти начин Суд је поступио, поред осталих, и у Одлуци Уж-4930/2010 од 18. децембра 2013. године).

Овај суд указује да уставна гаранција права на правично суђење 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.

Полазећи од наведених одредаба Закона о општем управном поступку, Уставни суд је констатовао: 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 се, сагласно начелу материјалне истине, пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења; да ће орган позвати подносиоца захтева да отклони формалне недостатке који спречавају поступање по захтеву и одредити му рок да то учини; да ће се подносилац у позиву за исправку, односно допуну захтева упозорити на то да ће захтев бити одбачен, ако благовремено не поступи по налогу органа; да је орган који води поступак дужан да по службеној дужности прибави исправу која се налази код другог органа, коју странка није успела да прибави.

Уставни суд констатује да је Управни суд у образложењу пресуде којом је испитивао законитост оспореног закључка Агенције оценио неоснованим наводе подносиатеље да је Агенција требало да јој остави рок за уређење захтева, јер се, према становишту тога суда, поступак враћања одузете имовине спроводи „искључиво“ по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, док је примена одредаба Закона о општем управном поступку супсидијерног карактера. Врховни касациони суд је у образложењу пресуде

Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године истакао да су Законом о враћању одузете имовине и обештећењу изричито прописана правила поступка, па нема места сходној примени Закона о општем управном поступку.

Оцењујући уставноправну прихватљивост становишта Управног суда, израженог у пресуди којом је оцењена законитост оспореног закључка Агенције, Уставни суд најпре указује да се посебним законом могу увести специфичности којима се одступа од општих правила управног поступка, али та одступања морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку, односно таквим решењима се не може угрозити положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење заштите њених права у поступку. Уставни суд наглашава да је поступање органа управе у фази претходног испитивања захтева од изузетног значаја за странку, због заштите њеног правног интереса, јер омогућава странци да, на позив органа, достави тражене доказе потребне за одлучивање о захтеву, односно да обавести орган о разлозима који је спречавају да то учини. Уставни суд, такође, констатује да Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи одредбу којом се искључује примена одредаба члана 58. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку у поступању Агенције по захтевима за враћање имовине, нити је одредбом члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописано да ће се захтев уз који нису приложени прописани докази одбацити као неуредан „одмах“ или „без упозорења“.

Испитујући да ли и у којој мери одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу представља одступање од правила поступања органа у управном поступку са непотпуним поднеском, Уставни суд је имао у виду да се посебним законом може предвидети обавеза прилагања одређених доказа уз поднесак, у ком случају изостанак таквих доказа представља формални недостатак због којег се по таквом поднеску не може поступати. Како је *ratio legis* одредаба члана 42. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу што прецизније навођење података и прилога које обавезно мора да садржи захтев за враћање имовине – с обзиром на специфичност тог поступка и његову хитност, оправдано је да изостанак неког податка или доказа има за последицу одбацавање захтева као неуредног. Међутим, по схватању Уставног суда, наведена законска последица не може да наступи уколико подносилац захтева претходно није позван да захтев допуни на одређени начин и у одређеном року, и упозорен да ће, у противном, његов захтев бити одбачен. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд налази да је одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у оспореном поступку морала бити сагледана у контексту општих правила о поступању органа са неуредним поднеском из системског закона, чија примена у том делу није искључена. Наведено становиште Уставни суд је изразио у одлукама Уж-8195/2014 од 3. новембра 2016. године и Уж-8975/2014 од 24. новембра 2016. године и, *mutatis mutandis*, у Одлуци Уж-638/2011 од 11. јула 2014. године.

Разматрајући да ли одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу спречава примену одредбе члана 158. Закона о општем управном поступку, Уставни суд је имао у виду да странка може

већ приликом подношења захтева обавестити надлежни орган да није у могућности да прибави потребну документацију, али да то може учинити и по пријему позива органа да уреди захтев. Уставни суд констатује да је Агенција донела оспорени закључак, а да претходно није позвала подносиоца уставне жалбе да уреди захтев, нити ју је упозорила да ће исти, у противном, бити одбачен. Наведеним поступањем Агенција је истовремено онемогућила подносиоца да у току поступка сама достави исправу која се налази код другог органа, као и да истакне да није успела да прибави ту исправу. Овај суд, с тим у вези, указује на обавезу свих органа Републике Србије и других органа и организација, прописану чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, да најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева, издају сву потребну документацију и податке неопходне за одлучивање о захтеву за враћање имовине, којима располажу. По оцени Уставног суда, њиховим пропуштањем да поступе по захтеву у наведеном року, стварају се услови за примену члана 158. Закона о општем управном поступку, јер би, у противном, подносиоци захтева за враћање имовине сносили последице неблаговременог поступања органа код којих се налазе исправе потребне за одлучивање о захтеву за враћање имовине – имајући у виду преклузивност рока за подношење захтева за враћање имовине. Уставни суд је констатовао да се из садржине оспореног закључка агенције не може утврдити да ли је подносиоца уставне жалбе уз захтев приложила доказ о томе да се обратила надлежном архиву ради достављања потребне документације, али је нашао да то не може утицати на одлуку о овој уставној жалби, имајући у виду становиште Суда да се захтев за враћање одузете имовине не може одбацивати као неуредан, пре него што се подносилац позове да уреди захтев и упозори на последице пропуштања.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је оспореним закључком Агенције од 22. новембра 2014. године подносиоца уставне жалбе ускраћено право да њен захтев за враћање имовине буде суштински размотрен, а да је Управни суд пропустио да спроведе делотворну контролу законитости оспореног акта. С обзиром на то да је Врховни касациони суд прихватио оцену Управног суда да није било места примени одредаба члана 58. Закона о општем управном поступку, Уставни суд налази да је уставноправно неприхватљиво и становиште Врховног касационог суда изражено у пресуди Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године, којом је овај управни поступак, односно управни спор окончан, и да је њоме повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Стога је Уставни суд утврдио повреду права подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено 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 констатовао да је подносиоца уставном жалбом оспорила само закључак Агенције за реституцију, којим је одлучено о њеном захтеву за враћање имовине, али је, имајући у виду природу учињене

повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Врховног касационог суда Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоце уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 16242/14 од 8. јануара 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге за тврдњу о повреди одредаба члана 21. Устава, којима се утврђује да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, јер подносиоца није пружила доказе да јој је због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда забране дискриминације.

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 пресуде Узп. 187/15 од 9. априла 2015. године, бити поново испитана законитост пресуде Управног суда којом је правноснажно 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.

Уставни суд је оценио да се у уставној жалби повреда одредбе члана 198. став 1. Устава о законитости управе доводи у везу са повредом права на правично суђење, о чему се овај суд већ изјаснио у тачки 5. образложења.

8. 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-5930/2015 од 26. октобра 2017. године („Службени гласник РС“, број 110/17)

*\* Поводом Одлуке Уж-5930/2014 од 26. октобра 2017. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 110/17, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

У односу на Одлуку Уставног суда  
у предмету Уж-5930/2015  
од 26. октобра 2017. године

*Votum separatum* у односу на Одлуку Уставног суда у предмету Уж-5930/2015 од 26. октобра 2017. године заснивам на три групе разлога: 1) у

односу на уставну жалбу; 2) у односу на пресуду Врховног касационог суда; 3) у односу на Одлуку Уставног суда.

Уставна жалба у овом предмету у основи је иста као и уставна жалба у предмету Уж-6037/2015. Подносилац наводе усмерава против закључка Агенције за реституцију и истиче повреду члана 21. и члана 58. Устава. Одлука Уставног суда у овом уставносудском предмету у основи је базирана на идентичној аргументацији као у Одлуци у предмету Уж-6037/2015 од 26. октобра 2017. године, поништена је пресуда Врховног касационог суда и констатована повреда Уставом зајемченог људског права на правично суђење по члану 32. став 1. Устава. С обзиром на то, разлози на којима заснивам *totum separatum* у овом уставносудском предмету, начелно су исти као и разлози које сам детаљно образложила у издвојеном мишљењу уз Одлуку Уставног суда у предмету Уж-6037/2015, а која је такође усвојена на Седници Уставног суда 26. октобра 2017. године. Сматрам нецелисходним понављање целокупне аргументације, те у овом предмету указујем само на оне специфичности на које је потребно додатно указати.

#### 1) Додатни аргумент у односу на уставну жалбу

Наводима у односу на уставну жалбу у овом уставносудском предмету додајем и то да је ова конкретна уставна жалба требало да буде одбачена *inter alia* и због злоупотребе института уставне жалбе и долозног обраћања Уставном суду.

Наиме, подносилац уставне жалбе поднео је захтев Агенцији за реституцију 27. фебруара 2014. године, а законски двогодишњи рок за подношење захтева истицао је 3. марта 2014. године. Поред тога, подносилац се Архиву у Панчеву обратио имејлом 20. фебруара 2014. године, дакле 12 дана пре истека законског двогодишњег рока за подношење захтева Агенцији за реституцију. Додатно, у имејлу наводи само имена са личним подацима за 13 особа, без специфицирања одузете имовине.

Сматрам да је подносилац захтева поступао изразито долозно. У ситуацији када је јасно да је објективно неоствариво да се тражена документа добију од Историјског архива у Панчеву у року од 12 дана, када ни законски Архив није у обавези да достави тражена документа у року од 12 дана подносилац захтева покреће целокупан правни систем Републике Србије за заштиту права, да би на крају у уставној жалби истицао да је дискриминисан и лишен права на имовину „искључиво због националне припадности“. Ни националност нити држављанство подносиоца захтева ни на једном месту нису тангирани, ни у закључку Агенције за реституцију, нити у пресудама Управног суда и Врховног касационог суда. Одлуке које су наведени државни органи донели у складу су са њиховом континуираном и конзистентном праксом.

У оваквом случају Уставни суд је, по мом мишљењу, требало да одбаци уставну жалбу, а према успостављеној сопственој пракси одбацивања уставних жалби у ситуацијама у којима се злоупотребљава право на уставну жалбу

(видети одлуке у Уж-3416/2010 од 23. децембра 2013. године, Уж-9642/2013 од 24. марта 2015. године, Уж-7013/2014 од 18. фебруара 2016. године).

## 2) Додатни аргумент у односу на пресуду Врховног касационог суда

Управни суд у Београду и Врховни касациони суд своје одлуке доносили су по принципу *iudicia stricto iuris*. Приступ у конкретном предмету у потпуности је у складу са трајно конзистентном праксом и начином примене и тумачења одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и Закона о општем управном поступку. Сматрам да су, поред тога, могли применити и принцип *iudicia bonae fidei*. Подносилац у захтеву за преиспитивање пресуде и сам елаборира члан 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу истичући прописани рок од 30 дана. Начин на који су истакнути наводи у ванредном правном леку у супротности је са начелом савесности и поштења. Субјективно право мора се вршити у склопу објективног правног режима који је креиран на исти начин за све учеснике тог поступка. Разумевање субјективног права супротно циљу и сврси објективног права доводи до злоупотребе права.

## 3) Додатни аргумент у односу на Одлуку Уставног суда

Сматрам да је Уставни суд погрешно проценио да је Врховни суд својом пресудом повредио право на правично суђење. И у овом уставносудском предмету нема навода ни у уставној жалби нити у Одлуци Уставног суда у којима је јасно и конкретно образложено на чему се заснива став о повреди права на правично суђење.

У односу на анализу члана 32. Устава и приказ праксе Уставног суда у примени овог Уставом зајемченог људског права, а које је приказано у издвојеном мишљењу уз Одлуку у предмету Уж-6037/2015 од 26. октобра 2017. године придодајем следеће. Начелно разматрање навода о повреди права на правично суђење не обухвата разматрање чињеничне подлоге на којој судови доносе своје одлуке. Уставни суд по правилу не улази у разматрање чињеница, већ разматра да ли је право – процесно и материјално, примењено произвољно. У ситуацијама у којима се констатује да је суд поступао произвољно неминовно се залази у чињенични супстрат на који се материјално и процесно право примењују. Управо на таквом приступу лежи објашњење за различито резонување Уставног суда те одбацивање, одбијање и усвајање уставних жалби које су се односиле на примену чланова 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу од стране Агенције за реституцију, управних судова и Врховног касационог суда. Управо у томе и јесте *curiosus* ове конкретне Одлуке Уставног суда, јер у овом случају изузетно чињенице нису сагледане.

Уставни суд констатује да подносиатељка истиче да је „у међувремену прибавила исправу о подржављењу имовине“. Наведена тврдња, међутим, ни на једном месту није истакнута – ни у уставној жалби нити у захтеву за преиспитавање пресуде Врховном касационом суду. Оваквом одлуком

Уставни суд је обавезу благовременог прикупљања документације и подношења захтева у законском року пребацио *contra legem* са странке на Агенцију за реституцију. Усвојеним ставом направљена је разлика међу учесницима реституције, јер су они који су благовремено штитили своје интересе прикупљали документацију сами, а за оне који су то чинили пред истицање законског и то двогодишњег рока Агенција за реституцију је „добила обавезу“ да то уради уместо њих.

Оваквим резонам Уставни суд је извршио фактичку ревизију члана 42. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, у коме је прописан рок за подношење захтева. Рок прописан наведеним чланом је законски рок који се на исти начин мора примењивати и то без изузетка на све учеснике у поступку реституције.

Судија Уставног суда,  
др Тијана Шурлан

### Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава

Уставни суд донео је

#### О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Б. Б. и Х. Б. и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда У. 16615/14 од 13. фебруара 2015. године.

#### Образложење

1. Б. Б. и Х. Б, обоје из Кемптена, Савезна Република Немачка, преко пуномоћника З. Б, адвоката из Новог Сада, поднели су Уставном суду, 25. септембра 2015. године, уставну жалбу против закључка Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад број 46-016601/2014 од 24. новембра 2014. године, због повреде начела о забрани дискриминације из члана 21. Устава Републике Србије, повреде права на имовину, зајемченог чланом 58. Устава, као и повреде одредбе члана 198. став 1. Устава. Уставном жалбом се истовремено истиче повреда права из члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

У уставној жалби се наводи: да су подносиоци, пре подношења захтева за враћање имовине, од Архива Војводине у Новом Саду тражили да им



достави документацију у вези са одузимањем имовине од бивше власнице Магдалене Холцхауер, која је била припадница немачке народности и држављанка Краљевине Југославије; да се акт о подржављењу имовине налази „искључиво и једино“ у том архиву и да подносиоци не могу до њега доћи на други начин; да надлежни архив није издао подносиоцима тражену документацију до времена када је захтев за враћање имовине морао бити поднет, јер је рок преклузиван.

Позивајући се на одредбу члана 11. став 2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, подносиоци истичу да је Агенција за реституцију пропустила да им одреди рок за достављање документације, у складу са одредбом члана 58. став 2. Закона о општем управном поступку, већ је „преурањено“ донела одлуку којом се захтев одбацује, чиме је проузроковала губитак њихових права, посебно имајући у виду да против те одлуке није дозвољена жалба. Према наводима уставне жалбе, одредбе чл. 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине регулишу само онај део поступка који се односи на подношење самог захтева, а све друге радње Агенције за реституцију, које се односе на поступање од подношења захтева до његовог одбацивања као неуредног, регулисане су Законом о општем управном поступку.

Подносиоци, такође указују да је Агенција требало да примени члан 158. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да ће орган који води поступак по службеној дужности прибавити исправу која се налази код другог органа, ако странка није успела да је прибави, с обзиром на обавезу државних и других органа и организација прописану чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Подносиоци уставне жалбе истичу да им је оспореним закључком Агенције за реституцију ускраћено право да потражују одузету имовину, јер и ако накнадно од архива добију акт о подржављењу имовине, неће моћи да поднесу нови захтев за враћање имовине.

Уставном жалбом се предлаже да Уставни суд поништи оспорени акт и наложи Агенцији за реституцију да настави предметни поступак за враћање одузете имовине који је покренут захтевом од 22. фебруара 2014. године.

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 и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним закључком Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад (даље у тексту: Агенција) број 46-016601/2014 од 24. новембра 2014. године одбачен је као неуредан захтев подносилаца уставне жалбе за враћање имовине одузете од бивше власнице М. Х. У образложењу закључка је наведено: да уз захтев за враћање имовине није приложен обавезан доказ прописан одредбом члана 42. став 4. тачка 3) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, и то исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт о подржављењу, уз навођење предмета одузимања; да је одредбом члана 3. став 1. тачка 3) наведеног закона прописано шта се сматра „актом о подржављењу“; да је одредбом члана 43. став 1. прописано да ће се захтев који не садржи обавезне податке из члана 42. став 7. Закона одбацити као неуредан; да је, полазећи од наведеног, одлучено као у диспозитиву закључка.

Пресудом Управног суда У. 16615/14 од 13. фебруара 2015. године одбијена је као неоснована тужба којом су подносиоци уставне жалбе оспорили законитост закључка Агенције од 24. новембра 2014. године. Управни суд је прихватио у свему као правилне разлоге наведене у образложењу оспореног закључка Агенције и оценио неоснованим наводе тужбе да је тужени орган био дужан да остави подносиоцима рок како би могли да отклоне недостатке у погледу захтева. Управни суд је наведену оцену образложио тиме да је рок за подношење захтева за враћање имовине трајао две године од дана објављивања јавног позива и да је у том року, сагласно одредби члана 55. став 1. тачка 2) Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, био организован рад Инфо центра, ради пружања стручне помоћи подносиоцима захтева... „како би се у што већој мери избегло постојање оваквих процесних недостатака, те да би се о захтевима на ефикаснији и целисходнији начин могло одлучивати, у корист странке“. Управни суд је даље истакао да Закон о враћању одузете имовине и обештећењу садржи, поред материјалноправних, процесноправне норме по којима се спроводи поступак по захтеву за враћање имовине и обештећење, те се примењује као *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку. Налазећи да је питање поступања са неуредним захтевом уређено одредбом члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, тај суд је оценио да није било основа за примену одредбе члана 58. став 2. Закона о општем управном поступку.

Пресудом Врховног касационог суда Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године одбијен је захтев подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 16615/14 од 13. фебруара 2015. године. Врховни касациони суд је оценио да је побијана пресуда донета без повреде правила поступка, уз правилну примену Закона о управним споровима, будући да из списка предмета произлази да подносиоци у прилогу захтева нису доставили исправу о подржављењу имовине чији повраћај траже. Врховни касациони суд је, такође, оценио да је Управни суд правилно нашао да надлежни орган није морао да остави странци рок да потребне исправе достави, јер је наведеним законом, који је *lex specialis*, прописано другачије.

4. Одредбама Устава, на чију повреду подносиоци указују у уставној жалби, утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да се јемчи 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); да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону (члан 198. став 1).

Уставни суд констатује да се одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода садржински не разликују од одредаба члана 58. став 1. Устава, због чега Уставни суд постојање повреде означеног права цени у односу на одредбе Устава.

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се поступак по захтеву спроводи по одредбама овог закона, а да ће се на питања која нису уређена овим законом примењивати одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 11. став 1); да су сви органи Републике Србије, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и други органи и организације, дужни да у оквиру својих надлежности и без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева за издавање, издају сву потребну документацију и податке из члана 42. ст. 3. до 6. овог закона којима располажу (члан 13); да се захтев за враћање имовине подноси у року од две године од дана објављивања јавног позива Агенције на веб-сајту министарства надлежног за послове финансија (члан 42. став 1); да се уз захтев прилаже, поред осталог, исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл. (члан 42. став 4. тачка 3)); да се уз захтев обавезно прилаже доказ из става 4. тачка 3) овог члана (члан 42. став 7); да ће се захтев који не садржи податке из члана 42. став 7. овог закона и уз који нису приложени докази из тог става одбацити као неуредан (члан 43. став 1); да лице чији је захтев одбачен у смислу става 1. овог члана има право да нови захтев поднесе до истека рока из члана 42. став 1. овог закона (члан 43. став 2).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) 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 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 одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом (члан 3); да 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 се у поступку морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (члан 8); да ће се орган који води поступак старати да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају (члан 15); 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 ће се подносилац нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска (члан 58. став 2); 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 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 брже и лакше може прибавити орган који води поступак (члан 127. став 2); 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 Агенција за реституцију није могла да одбаци њихов захтев за враћање имовине, пре него што им остави рок за прибављање исправе о подржављењу имовине одузете од бивше власнице. Подносиоци, такође, истичу да им је оспореним закључком Агенције за реституцију ускраћено право да потражују одузету имовину, јер и ако накнадно прибаве акт о подржављењу имовине, неће моћи да поднесу нови захтев за враћање имовине.

Уставни суд је, полазећи од уставноправних разлога изнетих у уставној жалби, констатовао да подносиоци преваходно указују на пропусте Агенције у примени процесног права, те је оцењивао уставну жалбу са становишта права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, којим

се гарантује свакоме 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 (на исти начин Суд је поступио, поред осталих, и у Одлуци Уж-4930/2010 од 18. децембра 2013. године). Овај суд указује да уставна гаранција права на правично суђење 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.

Полазећи од наведених одредаба Закона о општем управном поступку, Уставни суд је констатовао: 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 се, сагласно начелу материјалне истине, пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења; да ће орган позвати подносиоца захтева да отклони формалне недостатке који спречавају поступање по захтеву и одредити му рок да то учини; да ће се подносилац у позиву за исправку, односно допуну захтева упозорити на то да ће захтев бити одбачен, ако благовремено не поступи по налогу органа; да је орган који води поступак дужан да по службеној дужности прибави исправу која се налази код другог органа, коју странка није успела да прибави.

Уставни суд констатује да је Управни суд у образложењу пресуде, којом је испитивао законитост оспореног закључка Агенције, оценио неоснованим наводе подносилаца да је Агенција требало да им остави рок за достављање документације, налазећи да је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу прописано поступање у случају неуредног захтева, те нема места супсидијерној примени одредбе члана 58. став 2. Закона о општем управном поступку. Врховни касациони суд је у образложењу пресуде Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године оценио да је Управни суд правилно нашао да надлежни орган није морао да остави странци рок да потребне исправе достави, јер је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, који је *lex specialis*, прописано другачије.

Оцењујући уставноправну прихватљивост становишта Управног суда, израженог у пресуди којом је оцењена законитост оспореног закључка Агенције, Уставни суд најпре указује да се посебним законом могу увести специфичности којима се одступа од општих правила управног поступка, али та одступања морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку, односно таквим решењима се не може угрозити положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење заштите њених права у поступку. Уставни суд наглашава да је поступање органа управе у фази

претходног испитивања захтева од изузетног значаја за странку, због заштите њеног правног интереса, јер омогућава странци да, на позив органа, достави тражене доказе потребне за одлучивање о захтеву, односно да обавести орган о разлозима који је спречавају да то учини. Уставни суд, такође, констатује да Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи одредбу којом се искључује примена одредаба члана 58. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку у поступању Агенције по захтевима за враћање имовине, нити је одредбом члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописано да ће се захтев уз који нису приложени прописани докази одбацити као неуредан „одмах“ или „без упозорења“.

Испитујући да ли и у којој мери одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу представља одступање од правила поступања органа у управном поступку са непотпуним поднеском, Уставни суд је имао у виду да се посебним законом може предвидети обавеза прилагања одређених доказа уз поднесак, у ком случају изостанак таквих доказа представља формални недостатак због којег се по таквом поднеску не може поступати. Како је *ratio legis* одредаба члана 42. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу што прецизније навођење података и прилога које обавезно мора да садржи захтев за враћање имовине – с обзиром на специфичност тог поступка и његову хитност, оправдано је да изостанак неког податка или доказа има за последицу одбацавање захтева као неуредног. Међутим, по схватању Уставног суда, наведена законска последица не може да наступи уколико подносилац захтева претходно није позван да захтев допуни на одређени начин и у одређеном року, и упозорен да ће, у противном, његов захтев бити одбачен. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд налази да је одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у оспореном поступку морала бити сагледана у контексту општих правила о поступању органа са неуредним поднеском из системског закона, чија примена у том делу није искључена. Наведено становиште Уставни суд је изразио у одлукама Уж-8195/2014 од 3. новембра 2016. године и Уж-8975/2014 од 24. новембра 2016. године и, *mutatis mutandis*, у Одлуци Уж-638/2011 од 11. јула 2014. године.

Разматрајући да ли одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу спречава примену одредбе члана 158. Закона о општем управном поступку, Уставни суд је имао у виду да странка може већ приликом подношења захтева надлежном органу истаћи да није у могућности да прибави потребну документацију, али да то може учинити и по пријему позива надлежног органа да уреди захтев. Уставни суд констатује да је Агенција донела оспорени закључак, а да претходно није позвала подносиоце уставне жалбе да уреде захтев, нити их је упозорила да ће исти, у противном, бити одбачен. Наведеним поступањем Агенција је истовремено онемогућила подносиоце да у току поступка сами доставе исправу која се налази код другог органа, као и да истакну да нису успели да прибаве ту исправу. Овај суд, с тим у вези, указује на обавезу свих органа Републике Србије и других органа и организација, прописану чланом 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, да најкасније у року од 30 дана

од дана подношења захтева, издају сву потребну документацију и податке неопходне за одлучивање о захтеву за враћање имовине, којима располажу. По оцени Уставног суда, њиховим пропуштањем да поступе по захтеву у наведеном року, стварају се услови за примену члана 158. Закона о општем управном поступку, јер би, у противном, подносиоци захтева сносили последице неблаговременог поступања органа код којих се налазе исправе потребне за одлучивање о захтеву за враћање имовине – имајући у виду преклузивност рока за подношење захтева за враћање имовине. Уставни суд је констатовао да из садржине оспореног закључка агенције произлази да подносиоци уставне жалбе уз захтев нису приложили доказ о томе да су се обратили надлежном архиву ради достављања потребне документације, али је нашао да то не може утицати на одлуку о овој уставној жалби, имајући у виду становиште Суда да се захтев за враћање одузете имовине не може одбацити као неуредан, пре него што се подносилац позове да уреди захтев и упозори на последице пропуштања.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је оспореним закључком Агенције од 24. новембра 2014. године подносиоцима уставне жалбе ускраћено право да њихов захтев за враћање имовине буде суштински размотрен, а да је Управни суд пропустио да спроведе делотворну контролу законитости оспореног акта. С обзиром на то да је Врховни касациони суд прихватио оцену Управног суда да није било места примени одредаба члана 58. Закона о општем управном поступку, Уставни суд налази да је уставноправно неприхватљиво и становиште Врховног касационог суда изражено у пресуди Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године, којом је овај управни поступак, односно управни спор окончан, и да је њоме повређено право подносилаца уставне жалбе на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.

Стога је Уставни суд утврдио повреду права подносилаца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено 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 констатовао да су подносиоци уставном жалбом оспорили само закључак Агенције за реституцију, којим је одлучено о њиховом захтеву за враћање имовине, али је, имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио пресуду Врховног касационог суда Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године и одредио да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда У. 16615/14 од 13. фебруара 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Уставни суд је оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге за тврдњу о повреди одредаба члана 21. Устава, којима се утврђује да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, јер подносиоци нису пружили доказе да им је због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом, што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда забране дискриминације.

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 пресуде Врховног касационог суда Узп. 325/15 од 5. јуна 2015. године бити поново испитана законитост пресуде Управног суда којом је правноснажно 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.

Уставни суд је оценио да се у уставној жалби повреда одредбе члана 198. став 1. Устава о законитости управе доводи у везу са повредом права на правично суђење, о чему се овај суд већ изјаснио у тачки 5. образложења.

8. 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-6037/2015 од 26. октобра 2017. године („Службени гласник РС“, број 110/17)

Исти правни став Уставни суд је заузео и у другим одлукама донетим у току 2017. године: Уж-5893/2015, Уж-5939/2015, Уж-5984/2015, Уж-8241/2015, те Уж-8421/2015 од 26. октобра 2017. године (све одлуке видети на интернет страници: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs))

*\* Поводом Одлуке Уж-6037/2015 од 26. октобра 2017. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 110/17, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

У односу на Одлуку Уставног суда  
у предмету Уж-6037/2015  
од 26. октобра 2017. године

Глас против наведене Одлуке заснивам на три групе разлога: 1) у односу на уставну жалбу; 2) у односу на пресуду Врховног касационог суда; 3) у односу на Одлуку Уставног суда.

### 1) Уставна жалба

Уставну жалбу, по мом мишљењу, требало је одбацити 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).



Уставни суд је на редовним седницама 30. октобра 2008. године и 2. априла 2009. године усвојио став: „Уставни суд је, у погледу утврђивања повреде или ускраћивања права или слободе ‘везан’ захтевом из уставне жалбе и приликом одлучивања креће се у границама постављеног захтева“.

Применом овог става на конкретну уставну жалбу, три се разлога појављују као основ за одбацивање: 1) акт који се оспорава је Закључак Агенције за реституцију; 2) људска права за која подносилац уставне жалбе наводи да су му повређена су забрана дискриминације по основу члана 21. Устава и право на имовину по основу члана 58. Устава; 3) уставна жалба насловљена је као „жалба“.

Први разлог, чињеница да је уставном жалбом од Уставног суда тражено да поништи Закључак Агенције за реституцију, сам по себи довољан је за одбацивање уставне жалбе. Закључак Агенције за реституцију није акт који Уставни суд може поништавати, нити је акт којим Уставни суд примарно треба да се бави. По правилу исцрпљености правног пута, подносилац пре обраћања Уставном суду треба да користи судове правног лека, те се захтев у уставној жалби мора односити примарно на последњу одлуку, а последично Уставни суд може приликом разматрања узети у обзир и прву у низу одлука.

Други разлог је врста људских права за која се наводи да су повређена. Забрана дискриминације и право на имовину разрађене су уставноправне категорије у пракси Уставног суда. Забрана дискриминације је начело које се увек разматра у контексту конкретног људског права. Право на имовину Уставни суд, по правилу, посматра као право којим се штити мирно уживање имовине од аката јавне власти којима би право својине појединца било одузето или ограничено. У овом конкретном случају имовине још увек нема, тј. поступак који се водио је управо поступак у коме се утврђује да ли ће се, уколико су испуњени услови, имовина вратити, односно одредити обештећење. Самим тим, не може бити повређено право које још увек није установљено. Гаранције одредбе члана 58. Устава нису примењиве на овај случај, те самим тим не може се упуштати ни у разматрање дискриминације.

Трећи разлог јесте строго формалног карактера. Подносилац се правилно позива на одредбе Устава и Закона о Уставом суду о уставној жалби, али је у наслову погрешно означава користећи непотпун термин. Суд би, да је само ово пропуст, могао да пређе преко тога, сматрајући да је појмовно уставна жалба уредна, иако је терминолошки погрешно одређена. Чињеница да је подносилац поред овог формалног пропуста и обраћање Уставном суду учинио манљиво, те да је позиван да уреди своју уставну жалбу указују на процесноправно непедантан приступ који може довести до одбацивања услед формалних процесних недостатака.

Разлози 1) и 2) појединачно довољни су за одбацивање уставне жалбе. Сва три наведена разлога заједно указују да је уставна жалба у потпуности неприхватљива и да је треба одбацивати.

## 2) Пресуда Врховног касационог суда

С обзиром на то да је изреком Одлуке у предмету Уж-6037/2015 поништена пресуда Врховног касационог суда, да је установљена повреда члана 32.

став 1. Устава, а да у образложењу Одлуке Уставни суд не нуди образложење за такав став, сматрам целисходним детаљније сагледавање гаранција права на правично суђење како је зајемчено чланом 32. Устава.

Повреда права на правично суђење најчешће се истиче приликом обраћања Уставном суду. Уставни суд је у односу на утврђивање повреде овог права развио богату праксу и искристалисао критеријуме посредством којих одлучује. Наиме, основни став Суда је да „није надлежан да преиспитује закључке и оцене редовних судова у погледу утврђеног чињеничног стања, као ни начин на који су редовни судови применили меродавно право у поступку одлучивања о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе. У том смислу, задатак је Уставног суда 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 неправичност у поступању редовних судова а на штету подносиоца уставне жалбе. Дакле, Уставни суд код оцене навода уставне жалбе о повреди уставног права из члана 32. став 1. Устава, сагледавајући спроведени поступак као јединствену целину, утврђује да ли је поступак био вођен на начин који је подносиоцу уставне жалбе осигурао право на правично суђење.“ (видети нпр. Одлуку Уж-4639/2013 од 8. маја 2013. године).

Уставна гаранција наведеног права обезбеђује 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 уставно прихватљив начин. У супротном, могло би се сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег суда и као таква кандидат за установљавање повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Критеријуми којима се цени произвољност су: 1) није примењено материјално право; 2) необразложено одступање суда од дотадашње праксе примењивања неке норме; 3) закон протумачен противно Уставу односно право учесника у поступку ограничено противно ограничењима која предвиђа Устав; 4) очигледна повреда правила поступка пред судом, а која је била од утицаја на одлучивање о праву или обавези подносиоца, односно која је онемогућила подносиоца да оствари право које му по закону припада; 5) процена да ли је поступак у целини био правичан, имајући у виду његов ток и његов исход.

Сагледавањем пресуде Врховног касационог суда у контексту приказаних критеријума за оцену произвољности добијамо следећи резултат: 1) суд је применио право; 2) суд није одступио од дотадашње праксе, односно сва три државна органа у низу континуирано уједначено доносе одлуке; 3) закон је протумачен у складу са ставом Уставног суда исказаном у поступку нормативне контроле; 4) нема повреде правила поступка пред судом; 5) поступак је у целини био правичан и његов исход је исти као и у осталим истородним случајевима. Критеријуми под 4) и 5) биће детаљније анализирани *in sequitur*.

На овом месту додатно ћу се осврнути само на аспект правичног суђења који се односи на образложење пресуде. Стандардни критеријуми устаљени пред Уставним судом, превасходно су – да одлука суда не сме да буде без образложења и образложење не сме да буде лапидарног карактера. Обавеза образложења судске одлуке не значи да се у одлуци морају дати одговори на све изнете аргументе, већ се сматра да је неопходно да буду дати одговори на кључне аргументе са довољно прецизним разлозима на којима се одлука заснива. Овакве ставове Уставни суд је ускладио са праксом Европског суда за људска права (даље: Европски суд), исказаном конкретно у предметима *Hadjianastassiou против Грчке*, пресуда од 16. децембра 1992. године, *Van de Hurk против Холандије*, пресуда од 19. априла 1994. године, *Georgiadis против Грчке*, пресуда од 29. маја 1997. године, *Higgins и остали против Француске*, пресуда од 19. фебруара 1998. године.

Пресуда Врховног касационог суда *in toto* не може се оценити као произвољна. Анализом навода истакнутих у захтеву за преиспитавање судске одлуке и пресудом Врховног касационог суда уочава се да је суд одговорио на наводе, са јасним образложењем и оценом да је побијана пресуда донета без повреде правила поступка и уз правилну примену материјалног права. Кључни аргумент за одбијање захтева је да је Управни суд правилно применио члан 42. став 7. као и члан 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, те да одредбе наведених чланова закона који је *lex specialis* управо онемогућавају примену члана 58. Закона о општем управном поступку, а што је истакнуто у захтеву за преиспитивање пресуде.

Сматрам да је оваква пресуда Врховног касационог суда управо кандидат за закључак Уставног суда да нема повреде права на правично суђење и истицање уобичајене формулације у таквим случајевима – „довољно јасно образложење засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу меродавног права“.

### 3) Одлука Уставног суда

Одлуком коју је Уставни суд усвојио у предмету Уж-6037/2015 одступило се од третирања уставне жалбе као формалноправног средства. Супротно томе, Уставни суд је одлучио о нечему што од њега није директно тражено уставном жалбом, те је: 1) поништио пресуду Врховног касационог суда и 2) утврдио повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. Устава.

Подносилац уставне жалбе, поред тога што је захтев усмерио изричито на поништавање закључка Агенције за реституцију, ни у образложењу не оспорава пресуду Врховног касационог суда, нити наводи у ком смислу му је пресудом Врховног касационог суда повређено Уставом загарантовано људско право. Ову пресуду наводи само као доказ да је исцрпео правни пут пре обраћања Уставном суду, али не истиче наводе о повреди конкретног људског права пресудом Врховног касационог суда. Уставни суд то и констатује у пасусу 1. Одлуке. У пасусу 3. Уставни суд, на основу прегледа целокупне документације, констатује да се поред оспореног закључка

Агенције за реституцију у документацији налазе и пресуда Управног суда и пресуда Врховног касационог суда. За сваки од ових аката Уставни суд наводи одређене делове образложења, акцентујући тако само неке аспекте резонувања судова, по мом мишљењу недовољно и непотпуно.

Приступајући анализи, у пасусу 5. Одлуке, Уставни суд констатује да на основу уставноправних разлога изнетих у уставној жалби подносиоци заправо указују на пропусте Агенције за реституцију у примени процесног права, те стога Уставни суд у наставку разматра повреду права на правично суђење по члану 32. Устава. Чињеница јесте да је Уставни суд и раније прибегавао разматрању процесног људског права када је оспорено само материјално људско право, а које је тешко односно немогуће подвести под конкретне параметре. Међутим, право на имовину не припада тој групи права. Уставни суд је у великом броју својих одлука мериторно одлучивао искључиво о праву на имовину и на тај начин успоставио респектабилну судску праксу.

У образложењу Одлуке Уставни суд не указује на чему заснива став да је пресудом Врховног касационог суда повређено право на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије. Образложење Одлуке не садржи уобичајени тест на коме се темељи став да јесте или да није дошло до повреде права на правично суђење, нити на било који начин указује на којим је конкретним наводима пресуде Врховног касационог суда утемељио свој став.

Окосница овог уставносудског предмета, али и не малог броја истих или битно сличних предмета који се налазе пред Уставним судом, своде се на тумачење превасходно члана 42. и члана 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, као и на разумевање односа између Закона о општем управном поступку и Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Спорна правна питања своде се на следеће:

1) да ли је Агенција за реституцију морала да наложи уређење поднетог захтева и остави додатни рок за уређење, пре него што одбаци захтев?

2) да ли је Агенција за реституцију обавезна да сама уместо подносилаца прибавља неопходну документацију?

Мој одговор на оба постављена питања је – не. Овако изричит став заснивам на:

1) општим принципима који се примењују у случају сукоба правних норми различите правне снаге и сукоба правних норми исте правне снаге;

2) методама тумачења права;

3) ставу који је Уставни суд изнео у уставносудском предмету IУз-491/2014, а у коме је донео Решење о одбацавању иницијативе за покретање поступка за оцену уставности члана 42. став 4. тачка 3) и члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу од 7. септембра 2015. године као очигледно неосноване (по члану 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду).

Општи правни принцип који се примењује у ситуацијама сукоба правних норми различите правне снаге казује да *lex superior derogat legi inferiori*.

Примењен на овде конкретан случај, овај принцип опредељује да норме Закона о враћању одузете имовине и обештећењу морају бити у складу са Уставом. Уставном суду је, током времена, поднет већи број иницијатива за оцену уставности различитих одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, али Уставни суд ни за једну од одредаба овог Закона није установио неуставност. (Видети ГУз-3/2013 од 12. децембра 2013. године, ГУз-25/2013 од 24. децембра 2013. године, ГУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године; исто и у односу на Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама ГУз-119/2008 од 20. априла 2011. године).

Општи правни принципи који се примењују у ситуацијама сукоба правних норми исте правне снаге у овом конкретном случају примењују се на анализу односа Закона о општем управном поступку и Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Према критеријуму времена доношења правног акта примењује се принцип *lex posterior derogat legi priori*. Примењујући овај принцип добијамо резултат да су јаче правне снаге одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, јер је овај Закон донет после Закона о општем управном поступку. Према критеријуму општости примењује се принцип *lex specialis derogat legi generali*. Применом овог принципа добија се исти резултат, а то је да се превасходно имају примењивати одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, као одредбе посебног закона, у односу на одредбе Закона о општем управном поступку који је општи закон.

Тумачењу спорних одредаба могуће је приступити коришћењем језичког, системског, телеолошког и историјског метода тумачења.

Чланом 42. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописани су подношење и садржина захтева. Извршена је градација прилога који се подносе уз захтев тако што неприлагање одређених прилога доводи до одбацивања захтева, док се одређени подаци могу доставити и накнадно. Исправа о подржављењу је управо акт који је *conditio sine qua non* за даље поступање. Према члану 42. став 7. изричито је наведено: „Захтев мора да садржи податке из става 3. тач. 1), 2), 5) и 6) овог члана. Уз захтев се *обавезно* прилажу и докази из става 4. тач. 1), 3) и 4) овог члана“. Члан 43. такође изричитом језичком формулацијом прописује да захтев који не садржи податке из члана 42. тачка 7. *одбациће се као неуредан*, при чему у ставу 2. прописује *право* на поновно подношење захтева у границама рока за подношење одређеног у члану 42. став 1. Методом језичког тумачења може се закључити да нема језичких нејасноћа и да су све речи и термини употребљени у наведеним одредбама језички несумњиво јасне. Нема потребе за језичким тумачењем речи „мора“, „обавезно“, „одбациће се као неуредан“ и има „право“ ни појединачно, нити у реченичком склопу.

Применом метода системског тумачења потребно је наведене одредбе ставити у контекст целокупног Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и потенцијално других извора права, исте или јаче правне снаге. Посебно важне за правилно разумевање и примену спорних одредаба су и одредбе чланова 11, 13. и 40. Чланом 11. у ставу 1. прописана је примена

других прописа, те конкретно да се поступак спроводи по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а да ће се *на ипшњања која нису уређена тим законом* примењивати одредбе закона којим се уређује општи управни поступак. Системски повезан са овим чланом је члан 40. став 1. којим се прописује надлежни орган за поступање по захтеву, као и то да се поступак за враћање имовине води у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу и законом којим се уређује општи управни поступак. Наведена два члана тумачена у спрези са спорним члановима 42. и 43. јасно доводе до закључка да је овим члановима специфично и конкретно прописан тај аспект поступка, те да се стога у тим аспектима поступка неће примењивати Закон о општем управном поступку, а према члану 11. и члану 40. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Упоређивањем два релевантна закона уочава се да је поступак креиран за потребе реституције сачињен у правцу убрзања целокупне процедуре, а неретко се управо због тога карактерише и као рестриктивнији у односу на општи управни поступак.

Применом методе телеолошког тумачења и одгонетањем шта је *telos* Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, у првом плану уочава се сама чињеница да је држава, после дужег временског периода у коме су одмеравани разлози *pro et contra* доношења закона о реституцији, ипак одлучила да донесе закон и покрене процес реституције. Та чињеница говори о одлуци државе да реституцију и спроведе. Међутим, детаљнијим читањем целокупног Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, може се уочити његова рестриктивност. Очито је да Закон није креиран тако да „врати точак историје уназад“, са свешћу да се не може досегнути апсолутна правда и извесношћу да ће бити и оних који неће моћи да задовоље услове поступка. У Закон је уграђена извесна мера опреза, исказана кроз крилатицу да доношење и примена овог Закона не сме довести до нових неправди. Овако конципиран *telos* Закона одговара и рестриктивнијем поступку у односу на општи управни поступак.

Метод историјског тумачења посебно је важан за правилно разумевање и примену Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Одредбе Закона које се тичу појединих категорија лица, тј. група као и набрајање историјских извора права, у контексту су одрживог „враћања точка историје уназад“. Управо историјски контекст одузимања имовине, те потом проток времена од неколико деценија у којима су титулари права својине над непокретним и покретним стварима више пута мењани, као и околности да су неке породице водиле и сачувале уредну документацију својих поседа и њиховог одузимања, а неке не, уткане су у ткиво целокупног Закона и то тако да се омогући реституција, али на јасним и чврстим доказима.

За Уставни суд, поред уобичајених метода тумачења, најважније је да ли је одређени закон у складу са Уставом. Конкретно у Решењу ИУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године, у поступку нормативне контроле, Уставни суд је оценио да је „овлашћење законодавца за уређивање једне области друштвених односа, у овом случају права на враћање 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. (...) Осим наведеног, Уставни суд указује и да је Закон о враћању одузете имовине и обештећењу *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку и да је оспорени Закон, у Глави четвртој, уредио поступак за враћање имовине и обештећење, што значи да сва питања поступка за доношење решења о враћању имовине и обештећењу искључују примену одредаба Закона о општем управном поступку, по принципу *lex specialis derogat legi generali*. Из истих разлога, по налажењу Суда, оспорени Закон је могао да у оспореној одредби члана 43. став 1. уреди, као последицу, одбацивање неуредног захтева који не садржи податке и уз које нису приложени докази прописани одредбама члана 42. Закона.

Није згорег на овом месту подсетити се и релевантних ставова Европског суда за људска права. У пресуди у предмету *Vos ýроїиив Пољске* Европски суд је истакао да „према Конвенцији не постоји општа обавеза да државе накнаде штету нанету у прошлости под општим окриљем државне власти“ (*Woś ýроїиив Пољске*, пресуда од 8. јуна 2006, став 72). У предмету Пинцова и Пинц против Чешке Републике Европски суд образлаже: „Суд прихвата да је општи циљ реституционих захтева, наиме олакшавање одређених последица нарушавања имовинских права од стране комунистичког режима, легитиман циљ и средство очувања законитости правног саобраћаја и заштите друштвено-економског развоја државе. Међутим, Европски суд сматра неопходним да осигура да лечење старих повреда не ствара несразмерно велике нове неправде“ (*Pincová and Pinc ýроїиив Чешке Републике*, пресуда од 5. новембра 2002. године, став 58). У погледу очекивања учесника поступка реституције Европски суд у више предмета понавља: „...постоји разлика између пуке наде да ће се остварити реституција, колико год да је та нада била разумљива, и „легитимног очекивања“, које мора да има конкретнију природу од пуке наде и које мора да буде засновано на законској одредби или правном акту као што је одлука суда (...) „ (*Кореску ýроїиив Чешке Републике*, пресуда од 28. септембра 2004. године, став 49).

Свођењем на закључак претходно приказане анализе, а са циљем давања одговора на питање – да ли је Агенција за реституцију морала да наложи уређење поднетог захтева и остави додатни рок за уређење, пре него што одбаци захтев – по мом мишљењу очигледно је да је резон Агенције за реституцију, Управног суда у Београду и Врховног касационог суда исправан, у складу са Законом о општем управном поступку, Законом о враћању одузете имовине и обештећењу и у складу са ставом Уставног суда исказаног у Решењу IУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године.

Закон о општем управном поступку у члану 3. прописује да одредбе оних закона који су *lex specialis* морају бити у сагласности „са основним начелима“ утврђеним општим законом. Дакле, сам Закон о општем управном поступку препознаје постојање и других закона којима се другачије уређује

поступак, те у односу на њих поставља захтев усаглашености са начелима, а не и са појединачним одредбама овог Закона.

Став Уставног суда да је Агенција за реституцију била у обавези да претходно позове подносиоца да „захтев допуни на одређени начин и у одређеном року, и упозорен да ће, у противном, његов захтев бити одбачен“ нема утемељење у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. Уставни суд овакав став заснива на схватању да је одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу „у оспореном поступку морала бити сагледана у контексту општих правила о поступању органа са неуредним поднеском из системског закона, чија примена у том делу није искључена“, те да је морао бити примењен, уместо члана 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, члан 58. Закона о општем управном поступку. Уставни суд „констатује да Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи одредбу којом се искључује примена одредаба члана 58. став 1. и 2. Закона о општем управном поступку у поступању Агенције по захтевима за враћање имовине, нити је одредбом члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописано да ће се захтев уз који нису приложени прописани докази одбацивати као неуредан „одмах“ или „без упозорења“.

Не могу се сложити са оваквим читањем и тумачењем права. Наиме, сам чин одбацивања захтева у поступку пред Агенцијом за реституцију не доводи до ускраћивања права подносиоца права на потраживање одузете имовине, како се изричито наводи у уставној жалби, односно како то Уставни суд формулише да је „подносиоцима уставне жалбе ускраћено право да њихов захтев за враћање имовине буде суштински размотрен, а да је Управни суд пропустио да спроведе делотворну контролу законитости оспореног акта“. Читање одредбе о одбацивању захтева прописаног чланом 43. став 1. мора се наставити читањем и става 2. Чланом 43. став 2. прописано је да у ситуацији када је захтев одбачен, подносилац има право да поднесе нови захтев. Дакле управо у овом аспекту се очитује карактеристика *specialis* Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у односу на *generalis* поступак прописан Законом о општем управном поступку. Уместо да се подносилац упозорава на пропуст, да му се расписује допунски рок за уређење уз упозорење да ће му захтев бити одбачен, у поступку реституције изабран је бржи модел – неуредан захтев одмах одбацивати, а оставити право на поновно подношење захтева када се прикупи потребна документација. Одредба члана 58. Закона о општем управном поступку није у ривалском односу са одредбом члана 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Њихов однос одређен је чланом 11. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу којим је прописано да се поступак води по одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, док ће се на питања која нису уређена тим законом примењивати одредбе закона којима се уређује општи управни поступак. Члан 43. Закона о враћању имовине и обештећењу заједно са чланом 11. управо искључује примену члана 58. Закона о општем управном поступку. Овакво разумевање права у потпуном је складу са напред приказаном техником тумачења права и то је резултат



који се добија када се примене начела – *lex superior derogat legi inferiori, lex posterior derogat legi priori, lex specialis derogat legi generali*, методе језичког, системског, телеолошког и историјског тумачења, као и став Уставног суда исказан у поступку нормативне контроле са дејством *erga omnes*.

Посебно спорним сматрам резон Уставног суда исказан у пасусу 5. Одлуке, у делу у коме се разматра „уставноправна прихватљивост становишта Управног суда“. Уставни суд „најпре указује да се посебним законом могу увести специфичности којима се одступа од општих правила управног поступка, али та одступања морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку, односно таквим решењима се не може угрозити положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење њене заштите у поступку.“ Овако исказани резон и став – уставносудска интерпретација општих правних норми – примерени су поступку нормативне контроле, а не поступку по уставној жалби. Потом у наставку, иако се уопштено позива на сагласност са „основним начелима“, Уставни суд суштински образлаже обавезу примене члана 58. Закона о општем управном поступку, а који није начело. Уставни суд, с друге стране, није пружио образложење на ком критеријуму је засновао став да је Управни суд пресудом коју је донео, те потом Врховни касациони суд подржавајући ставове Управног суда, повредио Уставом зајемчено право на правично суђење, а како се наводи у изреци ове Одлуке.

У погледу другог питања – да ли је Агенција обавезна да сама прикупља доказе уместо подносилаца захтева – потребно је анализи прикључити и члан 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Овим чланом прописана је обавеза свих „органа Републике Србије, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и других органа и организације“ да у оквиру својих надлежности и без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева за издавање, издају тражену документацију и податке из члана 42. став 3. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу „којом располажу“.

У Закону о враћању одузете имовине и обештећењу ни на једном месту није прописано шта се може или мора предузети када државни орган не изда тражени документ у прописаном року. Поједини подносиоци захтева објективно се могу наћи у правно нерешивој ситуацији – да знају или претпостављају да одређени државни орган има или би требало да има њима неопходан документ, али да због неактивности тог органа не могу до документа да дођу. Сматрам да се оваква ситуација може разрешити само у поступку нормативне контроле у којој би се констатовало да овако креиран Закон, односно одређене његове одредбе, нарушавају јединство правног поретка и који би потом резултирао у касирању противуставне одредбе са дејством *erga omnes*. Сматрам да се не би смело, и то посебно не у поступку реституције којим се разрешава изразито деликатна тема, са великим бројем учесника, са поступком који је ограничен *rationae temporis*, прибегавати екстензивном тумачењу законских одредаба *ad hoc* прилагођавањем конкретним животним ситуацијама и то у одлукама са дејством *inter partes*.

У ситуацији у којој, према наводима подносиоца уставне жалбе, државни орган није благовремено издао тражени документ, Уставни суд је заузео став да, уколико подносилац захтева од надлежног државног органа не добије тражену документацију у року од 30 дана, мора се прибегћи примени члана 158. Закона о општем управном поступку и по службеној дужности, уместо странке, прибавити потребан документ. Оваквим ставом Уставни суд је приступио *ad hoc* касирању одредаба чл. 11, 40, 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и то у одлуци која има дејство *inter partes*.

Не могу подржати овакав став. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу сасвим јасно прописује када ће применити одредбе Закона о општем управном поступку, а то је само у ситуацији када нема јасне одредбе у самом Закону о враћању одузете имовине и обештећењу. Како је процедура подношења захтева, одбацавања захтева и право на подношење новог захтева директно и јасно прописана Законом о враћању имовине и обештећењу, сматрам да у овом делу поступка нема простора за примену Закона о општем управном поступку. Инсистирањем да Агенција за реституцију сама по службеној дужности прикупља документа уместо подносиоца захтева захтевали бисмо суштински да Агенција поступа *contra legem*.

Приступ који је Уставни суд заузео у овом конкретном уставносудском предмету није у сагласности са праксом Уставног суда. Уставни суд је до сада одбацивао уставне жалбе у ситуацијама у којима подносилац захтева није доставио документ који је по закону морао да достави – нпр. одлуке у предметима Уж-5150/2015, Уж-7240/2015, 732/2016. У неким случајевима је одбијао уставне жалбе – нпр. Уж-9133/2014, Уж-3915/2015. У овим уставносудским предметима изреком су одбациване и одбијане уставне жалбе против пресуда Врховног касационог суда и констатовано да нема повреде члана 32. став 1. Устава, а да се при том ради о аргументацији и Врховног касационог суда и Управног суда и Агенције за реституцију која је конзистентна и која се суштински на исти начин наводи и у пресуди Врховног касационог суда која је у овом конкретном уставносудском предмету поништена. Упоредним анализирањем наведених одлука – одбачених, одбијених и усвојених не уочава се који је то конкретно навод подносиоца уставне жалбе или став исказан у пресудама определио ка одбацавању, одбијању или усвајању.

\* \* \*

У Одлуци у предмету Уж-6037/2015 од 26. октобра 2017. године Уставни суд је испољио атипичан уставносудски активизам – одустао је од тумачења Устава, а зашао у компетенције законодавца. У уставносудском поступку по уставној жалби Суд је, уместо да разматра постојање повреде људског права, поступао као посредан негативни законодавац и посредан позитивни законодавац. Фактички су касирани делови чланова 11, 40, 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и уместо њих уведени су у примену чланови 58. и 158. Закона о општем управном поступку. Разумевање одредбе члана 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу превазилази тумачење норме, преузима се улога законодавца и Агенцији за реституцију

додељује нова надлежност, уз касирање члана 43. став 1. и потпуно занемаривање постојања става 2. истог члана и његове суштинске функције. Тумачење члана 13. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, по коме је Агенција у обавези да самим протеком рока од 30 дана од подношења захтева за издавање документа државном органу, а у коме тражени акт није издат, ступа на снагу обавеза Агенције да по службеној дужности прибавља документ не произлази из члана 158. Закона о општем управном поступку, а у директној је супротности са члановима 11, 40, 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Сматрам да се према критеријумима процедуралне правичности мора захтевати од свих странака да презентирају исту врсту докумената и да све имају исти терет прикупљања докумената и њиховог презентирања. У супротном се нарушава уставом установљени принцип владавине права и повређују његови појавни аспекти формулисани као принцип законитости и принцип једнакости. Тиме се отвара простор да се у тако деликатној правној теми као што је реституција одузете имовине направе нове неправде.

Судија Уставног суда,  
др Тијана Шурлан

### **Повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава**

Уставни суд донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба задужбине „В.“ и утврђује да је пресудом Врховног касационог суда Узп. 433/15 од 17. јула 2015. године повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење, зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије, док се у преосталом делу уставна жалба одбацује.

2. Поништава се пресуда Врховног касационог суда Узп. 433/15 од 17. јула 2015. године и одређује да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 15249/14 од 24. априла 2015. године.

#### **Образложење**

1. Задужбина „В.“ из Новог Сада, преко пуномоћника М. М. Н, адвоката из Београда, поднела је Уставном суду, 28. октобра 2015. године, уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Узп. 433/15 од 17. јула 2015. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 58. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава пресуда Врховног касационог суда којом је одбијен захтев подносиоца за преиспитивање пресуде Управног суда

донете у управном спору по тужби подносиоца поднетој против закључка Агенције за реституцију о одбацивању захтева за враћање имовине.

У уставној жалби је, између осталог, наведено: да је подносилац уставне жалбе поднео Агенцији за реституцију захтев за враћање одузете имовине, односно обештећење одузете по основу национализације, претходно власништво правног претходника подносиоца уставне жалбе; да је закључком Агенције од 17. октобра 2014. године наведени захтев одбачен као неуредан, са образложењем да није приложен обавезан доказ – акт о подржављењу имовине.

У уставној жалби је наведено да је подносилац током предметног поступка прибавио сву недостајућу документацију, те да је исту доставио Врховном касационом суду; да је Агенција за реституцију била обавезна да подносиоцу уставне жалбе, пре одбацивања захтева, укаже на начин прибављања потребне документације, а све у циљу заштите права и интереса подносиоца уставне жалбе у предметном управном поступку, у складу са одредбама чл. 7. и 15. Закона о општем управном поступку, али и одредбама Правилника Агенције за реституцију о пружању стручне помоћи подносиоцима захтева и обвезницима враћања, као и Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. По мишљењу подносиоца уставне жалбе, одбацивањем захтева повређена је одредба члана 11. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, према којој се поступак по захтеву спроводи по одредбама тог закона, а на питања која нису регулисана тим законом примењиваће се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак.

Уставном жалбом је предложено да Уставни суд утврди повреду означених права, „преиначи“ оспорени акт, утврди право подносиоцу на накнаду материјалне штете и Одлуку објави у „Службеном гласнику Републике Србије“.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У 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 и целокупну документацију приложену уз уставну жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореном пресудом Врховног касационог суда Узп. 433/15 од 17. јула 2015. године одбијен је захтев подносиоца уставне жалбе за преиспитивање судске одлуке – пресуде Управног суда У. 15249/14 од 24. априла 2014. године. У образложењу оспорене пресуде је констатовано: да је побијаном пресудом одбијена као неоснована тужба подносиоца поднета против закључка Агенције за реституцију – Подручна јединица Нови Сад број 46-042011/2014 од

17. октобра 2014. године, којим је одбачен као неуредан захтев подносиоца за враћање одузете имовине, односно обештећење; да је у спроведеном поступку утврђено да подносилац уз поднети захтев није доставио обавезан доказ – исправу о подржављењу имовине, нити су наведени назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт о подржављењу, уз конкретно навођење предмета одузимања, који сваки захтев мора да садржи сагласно одредби члана 42. став 7. Закона о враћању имовине и обештећењу.

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 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).

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 108/13) прописано је: да се поступак по захтеву спроводи по одредбама овог закона, а да ће се на питања која нису уређена овим законом примењивати одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (члан 11. став 1); да се захтев за враћање имовине подноси у року од две године од дана објављивања јавног позива Агенције на веб-сајту министарства надлежног за послове финансија (члан 42. став 1); да се уз захтев прилаже, поред осталог, исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл. (члан 42. став 4. тачка 3)); да се уз захтев обавезно прилаже доказ из става 4. тачка 3) овог члана (члан 42. став 7); да ће се захтев који не садржи податке из члана 42. став 7. овог закона и уз који нису приложени докази из тог става одбацити као неуредан, те да лице чији је захтев одбачен у смислу става 1. овог члана има право да нови захтев поднесе до истека рока из члана 42. став 1. овог закона (члан 43. ст. 1. и 2).

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 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 одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом (члан 3); да 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 ће се орган који води поступак старати да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају (члан 15); 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 ће се подносилац нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска (члан 58. 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 1).

5. Подносилац у уставној жалби, између осталог, указује да начело из члана 15. Закона о општем управном поступку, у вези члана 11. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, спречава орган да одбаци захтев пре него што наложи подносиоцу да захтев уреди и упозори га на последице непоступања по том налогу.

Испитујући ове наводе уставне жалбе са становишта права на правично суђење, гарантованог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да уставна гаранција права на правично суђење 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 наведених одредаба Закона о општем управном поступку, Уставни суд је констатовао: 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 се, сагласно начелу материјалне истине, пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења; да ће орган позвати подносиоца захтева да отклони формалне недостатке који спречавају поступање по захтеву и одредити му рок да то учини; да ће се подносилац у позиву за исправку, односно допуну захтева упозорити на то да ће захтев бити одбачен, ако благовремено не поступи по налогу органа; да је орган који води поступак дужан да по службеној дужности прибави исправку која се налази код другог органа, коју странка није успела да прибави.

Уставни суд констатује да из садржине оспорене пресуде Врховног касационог суда произлази да Агенција за реституцију није обавестила подносиоца уставне жалбе о недостацима који спречавају поступање по његовом захтеву за враћање имовине.

Оцењујући уставноправну прихватљивост становишта Врховног касационог суда израженог у оспореној пресуди, Уставни суд најпре указује да се посебним законом могу увести специфичности којима се одступа од општих правила управног поступка, али та одступања морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку, односно таквим решењима се не може угрозити положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење заштите њених права у поступку. Уставни суд наглашава да је поступање органа управе у фази претходног испитивања захтева од изузетног значаја за странку, због заштите њеног правног интереса, јер омогућава странци да, на позив органа, достави тражене доказе потребне за одлучивање о захтеву, односно да обавести орган о разлозима који је спречавају да то учини. Уставни суд, такође, констатује да Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи одредбу којом се искључује примена одредаба члана 58. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку у поступању Агенције по захтевима за враћање имовине, нити је одредбом члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу прописано да ће се захтев уз који нису приложени прописани докази одбацивати као неуредан „одмах“ или „без упозорења“.

Испитујући да ли и у којој мери одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу представља одступање од правила поступања органа у управном поступку са непотпуним поднеском, Уставни суд је имао у виду да се посебним законом може предвидети обавеза прилагања одређених доказа уз поднесак, у ком случају изостанак таквих доказа представља формални недостатак због којег се по таквом поднеску не може поступати. Како је *ratio legis* одредаба члана 42. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу што прецизније навођење података и прилога које обавезно мора да садржи захтев за враћање имовине – с обзиром на специфичност тог поступка и његову хитност, оправдано је да изостанак неког податка или доказа има за последицу одбацивање захтева као неуредног. Међутим, по схватању Уставног суда, наведена законска последица не може да наступи уколико подносилац захтева претходно није позван да захтев допуни на одређени начин и у одређеном року, и упозорен да ће, у противном, његов захтев бити одбачен. Полазећи од свега изложеног, Уставни суд налази да је одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у оспореном поступку морала бити сагледана у контексту општих правила о поступању органа са неуредним поднеском из системског закона, чија примена у том делу није искључена. Наведено становиште Уставни суд је већ изразио у одлукама Уж-8195/2014 од 3. новембра 2016. године и Уж-8975/2014 од 24. новембра 2016. године и, *mutatis mutandis*, у Одлуци Уж-638/2011 од 11. јула 2014. године.

Разматрајући да ли одредба члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу спречава примену одредбе члана 158. Закона о општем управном поступку, Уставни суд је имао у виду да странка може већ приликом подношења захтева обавестити надлежни орган да није у могућности да прибави потребну документацију, али да то може учинити

и по пријему позива органа да уреди захтев. Уставни суд констатује да је Агенција донела оспорени закључак, а да претходно није позвала подносиоца уставне жалбе да уреди захтев, нити га је упозорила да ће исти, у противном, бити одбачен.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је предметним закључком Агенције од 17. октобра 2014. године подносиоцу уставне жалбе ускраћено право да захтев за враћање имовине буде суштински размотрен, а да је Управни суд пропустио да спроведе делотворну контролу законитости оспореног акта. С обзиром на то да је Врховни касациони суд оспореном пресудом прихватио у свему оцену Управног суда, Уставни суд налази да је уставноправно неприхватљиво и становиште Врховног касационог суда изражено у пресуди Узп. 433/15 од 17. јула 2015. године.

Стога је Уставни суд утврдио повреду права подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено 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, не прејудуцирајући при томе коначан исход предметног поступка.

6. Имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, поништио оспорену пресуду Врховног касационог суда Узп. 433/15 од 17. јула 2015. године и одредио да се у поновном поступку донесе нова одлука о захтеву подносиоца уставне жалбе поднетом против пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду У. 15249/14 од 24. априла 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

7. Захтев подносиоца уставне жалбе којим је тражено да Уставни суд утврди и повреду права на имовину из члана 58. Устава за сада је преураћен, имајући у виду да ће о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде бити поново одлучивано. Стога је Уставни суд уставну жалбу у овом делу одбацио, решавајући као у другом делу тачке 1. изреке, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.

8. 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 („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-7007/2015 од 23. новембра 2017. године („Службени гласник РС“, број 3/18)

*\* Поводом Одлуке Уж-7007/2015 од 23. новембра 2017. године, судија Уставног суда др Тијана Шурлан издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 3/18, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*



**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ**

**У односу на Одлуку Уставног суда  
у предмету Уж-7007/2015  
од 23. новембра 2017. године**

Уставни суд је, насловљеном Одлуком, утврдио да је пресудом Врховног касационог суда повређено право подносиоца уставне жалбе на правично суђење зајемчено чланом 32. став 1. Устава Републике Србије и поништио пресуду Врховног касационог суда.

Сматрам да је оваква Одлука погрешна и супротна начелу владавине права као уставноправном начелу, те његовим појавним облицима начелу законитости и начелу једнакости, као и самој правди и правичности. Пресуда Врховног касационог суда, сагледавана у светлу гаранција уставног права на правично суђење, задовољава тест уставности у свим аспектима овог конкретног права. Овакав став темељим на досадашњим ставовима и пракси Уставног суда. У досадашњем раду Суд је најдетаљније развио тест уставности управо у односу на Уставом зајемчено право на правично суђење, *ex facto* да се повреда овог права истиче у највећем броју уставних жалби које се подносе Уставном суду.

Уставна гаранција наведеног права обезбеђује 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 уставно прихватљив начин. У супротном, могло би се сматрати да је производ произвољног и правно неутемељеног становишта поступајућег суда и као таква кандидат за установљавање повреде Уставом зајемченог права на правично суђење. Критеријуми којима се цени произвољност су: 1) примена материјалног права; 2) необразложено одступање суда од дотадашње праксе примењивања неке норме; 3) закон протумачен противно Уставу односно право учесника у поступку ограничено противно ограничењима која предвиђа Устав; 4) очигледна повреда правила поступка пред судом, а која је била од утицаја на одлучивање о праву или обавези подносиоца, односно која је онемогућила подносиоца да оствари право које му по закону припада; 5) процена да ли је поступак у целини био правичан, имајући у виду његов ток и његов исход.

Сагледавањем конкретне поништене пресуде Врховног касационог суда у контексту приказаних критеријума може се закључити: 1) суд је применио право; 2) суд није одступио од дотадашње праксе, односно сва три државна органа у низу континуирано уједначено доносе одлуке; 3) закон је протумачен у складу са ставом Уставног суда исказаном у поступку нормативне контроле; 4) нема повреде правила поступка пред судом; 5) поступак је у целини био правичан и његов исход је исти као и у осталим истородним случајевима.

Сматрам да је специфично битно од свих претходно наведених елемената посебно истаћи елемент постојаности судске праксе, а којим се обезбеђује једнакост. Врховни касациони суд је применио и тумачио право

у овом конкретном предмету на начин на који је то чинио у великом броју истородних предмета, баш као и управни судови и Агенција за реституцију. Уједначеност и постојаност судске праксе Врховног касационог суда, као последњег у низу, заснива се и на усклађености одлука овог суда са одлукама и ставовима Уставног суда, исказаним како у поступцима нормативне контроле тако и у поступцима по уставним жалбама.

Уставном суду је, током времена, поднет већи број иницијатива за оцену уставности различитих одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, при чему Уставни суд ни за једну од одредаба овог Закона није установио неуставност (видети ГУз-3/2013 од 12. децембра 2013. године, ГУз-25/2013 од 24. децембра 2013. године, ГУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године; исто и у односу на Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама ГУз-119/2008 од 20. априла 2011. године).

Конкретно у Решењу ГУз-491/2014 од 7. септембра 2015. године, у поступку нормативне контроле управо овде спорних чланова 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, Уставни суд је оценио да је „овлашћење законодавца за уређивање једне области друштвених односа, у овом случају права на враћање 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. (...) Осим наведеног, Уставни суд указује и да је Закон о враћању одузете имовине и обештећењу *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку и да је оспорени Закон, у Глави четвртој, уредио поступак за враћање имовине и обештећење, што значи да сва питања поступка за доношење решења о враћању имовине и обештећењу искључују примену одредаба Закона о општем управном поступку, по принципу *lex specialis derogat legi generali*. Из истих разлога, по налажењу Суда, оспорени Закон је могао да у оспореној одредби члана 43. став 1. уреди, као последицу, одбацивање неуредног захтева који не садржи податке и уз које нису приложени докази прописани одредбама члана 42. Закона.“

Управо овако исказаним ставом Уставни суд је дао својеврсно тумачење овде спорних чланова Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, као и односа тих одредаба са одредбама Закона о општем управном поступку. Важно је подвући да су наведени ставови истакнути у одлуци Уставног суда у поступку нормативне контроле са дејством *erga omnes*. Имајући наведено у виду, закључује се да је Врховни касациони суд градио конзистентну праксу доследно ставу Уставног суда.

У поступцима по уставним жалбама, Уставни суд је до сада одбацивао уставне жалбе у ситуацијама у којима подносилац захтева није доставио документ који је по закону морао да достави – нпр. одлуке у предметима Уж-5150/2015, Уж-7240/2015, 732/2016. У неким случајевима је одбијао уставне жалбе – нпр. Уж-9133/2014, Уж-3915/2015. У овим уставносудским предметима изреком су одбациване и одбијане уставне жалбе против пресуда Врховног касационог суда и констатовано да нема повреде члана 32.

став 1. Устава, а да се при том ради о аргументацији и Врховног касационог суда и Управног суда и Агенције за реституцију која је конзистентна и која се суштински на исти начин наводи и у пресуди Врховног касационог суда која је у овом конкретном уставносудском предмету поништена.

Изузетно у односу на ову праксу, Уставни суд је крајем 2016. године усвојио две уставне жалбе, на које се позива у овом конкретном уставносудском предмету, те потом и једну групу уставних жалби на седници 26. октобра 2017. године. Усвајање уставних жалби на седници од 26. октобра 2017. године заснива се на схватању да је у ситуацији када подносилац захтева није поднео акт о подржављењу, Агенција за реституцију морала подносиоца упозоравати на недостатак, опредељивати му додатни рок за уређење и коначно и сама приступати прикупљању документације уместо подносиоца захтева.

Потпуни заокрет у свом ставу у односу на став исказан у поступку нормативне контроле и немалом броју одлука по уставним жалбама, умногоме је заснован на чињеници да су конкретни подносиоци захтева то чинили пред само истицање законског двогодишњег рока и да су били онемогућени на ново подношење захтева, те им је на овај начин фактички продужен рок, креирањем процедуралне неједнакости у односу на све остале учеснике поступка реституције који су благовремено сами прикупљали документацију. Своје неслагање са оваквим резонем, са преузимањем законодавне надлежности од стране Уставног суда, са *de facto* касирањем одредаба 11, 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и њиховом заменом одредбама чланова 58. и 158. Закона о општем управном поступку детаљно сам образложила у издвојеним мишљењима уз одлуке Уставног суда у предметима Уж-6037/2015 и Уж-5930/2015, обе од 26. октобра 2017. године (објављене у Службеном гласнику Републике Србије, бр. 110 од 6. децембра 2017. године).

Резон који је послужио за усвајање уставне жалбе у овом конкретном уставносудском предмету делом је заснован на споменутој аргументацији, а делом на новој аргументацији. Из разлога целисходности у овом издвојеном мишљењу аргументоваћу своје неслагање само у односу на онај став Уставног суда који није истицан у претходним одлукама, а поводом којих сам већ дала детаљно образложење у наведена два претходно поднета издвојена мишљења.

Образложење у овом конкретном уставносудском предмету почива на ставу о неусклађености чланова 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу са начелима општег управног поступка. Уставни суд је истакао „да се посебним законом могу увести специфичности којима се одступа од општих правила управног поступка, али та одступања морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку, односно таквим решењима се не може угрозити положај једне стране у поступку и тиме довести у питање остварење заштите њених права у поступку. Уставни суд наглашава да је поступање органа управе у фази претходног испитивања захтева од изузетног значаја, због заштите

њеног правног интереса јер омогућава странци да, на позив органа, достави тражене доказе потребне за одлучивање о захтеву, односно да обавести орган о разлозима који је спречавају да то учини“. Оцену ове врсте Уставни суд може и треба да истакне у поступку нормативне контроле. Уставни суд управо и јесте обавио нормативну контролу спорних одредаба Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и констатовао управо супротно овде изнетом „да сва питања поступка за доношење решења о враћању имовине и обештећењу искључују примену одредаба Закона о општем управном поступку, по принципу *lex specialis derogat legi generali*. Из истих разлога, по налажењу Суда, оспорени Закон је могао да у оспореној одредби члана 43. став 1. уреди, као последицу, одбацавање неуредног захтева који не садржи податке и уз које нису приложени докази прописани одредбама члана 42. Закона.“ (Решење УЗ-491/2014 од 7. септембра 2015. године).

У овој конкретној Одлуци по уставној жалби Уставни суд упућује на примену начела у фази претходне контроле, али без прецизирања која конкретно начела је Врховни касациони суд требало да примени и до које границе. У наставку образложења Уставни суд појашњава свој став и то да је Агенција за реституцију морала да примени одредбе чланова 58. и 158. Закона о општем управном поступку и њима надомести или замени одредбе члана 42. став 7. и члана 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, и поред постојања изричитог члана 11. овог Закона. Из овога се може закључити да Уставни суд сматра да је Врховни касациони суд тумачио одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу не узимајући у обзир начело пружања помоћи странци по члану 15. Закона о општем управном поступку. Конкретно, став Уставног суда прецизиран је схватањем да је подносилац захтева морао бити „позван да захтев допуни на одређени начин и у одређеном року и упозорен да ће у противном његов захтев бити одбачен“. Као конклузију овако постављеног силогизма Уставни суд истиче да је подносиоцу захтева „ускраћено право да захтев за враћање имовине буде суштински размотрен“.

Не могу се сложити са оваквим читањем и разумевањем права.

Начелно посматрано, начела могу бити конципирана као темељ тј. извориште нормама или пак проистацати из њих, као њихова резултанта. Дедуктивно или индуктивно постављена начела умногоне су предиспонирана врстом правног система. У континенталном правном систему, коме припада правни поредак Републике Србије, начела су по правилу постављена дедуктивно и управо је Закон о општем управном поступку пример тога. Начела су по дефиницији општа и апстрактна правна правила којима се постављају оквири правних норми. Њихова конкретизација и примена остварује се кроз појединачне правно перфектне норме. Позивањем на начела приликом примене конкретних норми морају се имати у виду сва начела, а не само једном од њих дати предност. У овом конкретном случају, начело пружања помоћи странци директно се сударило са начелом законитости. Инсистирањем на примени чланова 58. и 158. Закона о општем управном поступку позивом на начело пружања помоћи странци анулира се начело

законитости. Поред начела законитости као темељног начела целокупног континентално правног система, морала би се узети у обзир са подједнаким третманом и остала начела, понајвише начело ефикасности, истине, саслушања странке, економичности поступка итд.

Одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у делу у коме се одређују аспекти подношења и поступања са захтевом креирани су као изузетак у односу на општи управни поступак, следећи претпоставку да ће *ad hoc* захват какав је реституција бити изразито гломазан и оптерећен великим бројем неостваривих и неутемељених захтева. Креирање поступка вођено је начелом ефикасности и економичности, тако да се странкама које приликом подношења захтева не приложе есенцијалне документе захтев одбаци – члан 43. став 1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, али да оне могу поново поднети захтев када конкретна документа прибаве – став 2. истог члана. Оваквим решењем омогућено је да се дође до фазе стварног расправљања о праву подносиоца. Сам чин подношења и одбацивања захтева није финалан, јер се захтеви могу подносити више пута. Стога, није одржив закључак да је одбацивањем захтева „ускраћено право да захтев за враћање имовине буде суштински размотрен“.

Чин одбацивања захтева не сме се посматрати у контексту начела пружања помоћи странци. Странка *intra legem* има право на помоћ, додатно прецизирану Правилником о пружању стручне помоћи подносиоцима захтева и обвезницама враћања Агенције за реституцију. Помоћ остварује своју функцију у фази прикупљања докумената, те треба да доведе до тога да се захтев комплетира у складу са Законом и да не буде одбачен. Тумачење чланова 42. и 43. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу у смислу да када странка не поднесе уредан захтев, тада је треба подучавати, у супротности је са изричитим законским решењем о одбацивању неуредног поднеска. Додатно екстензивно тумачење да се на Агенцију за реституцију са странке преноси обавеза прикупљања докумената не само да је *extra legem* већ је *contra legem*. Овакво схватање деловања начела пружања помоћи странци у директној је супротности са начелом законитости, а у овој фази свеукупног процеса реституције и у супротности са начелом правичности *per se*. Током двогодишњег процеса подношења захтева учесници реституције сами су прикупљали документацију. Противзаконитим привилеговањем странака које су захтеве подносиле на истицању рока, тако да уместо њих документа прикупља Агенција за реституцију, креира се процесна неједнакост и *in ultima linea* нова неправда.

Посматрајући Одлуку Уставног суда *in toto* мишљења сам да приступ који је Уставни суд заузео у овом конкретном уставносудском предмету није у сагласности са праксом Уставног суда, а тиме и начелом једнакости. Сматрам да је Уставни суд разматрајући да ли је Врховни касациони суд повредио Уставом зајемчено право на правично суђење сам нарушио правичност својим радом.

Овакву оцену заснивам, поред претходно реченог, и на следећим специфичним аспектима овог уставносудског предмета.

Када разматра истакнуту повреду права на правично суђење Уставни суд, по правилу, не треба да се бави чињеницама конкретног предмета. С друге стране, гаранције права на правично суђење захтевају од Уставног суда да предмет сагледава у његовој свеукупности, посматрајући целокупан ток поступка и све његове аспекте.

Наиме, подносилац уставне жалбе, Задужбина „Вуканов“ из Новог Сада, уједно и подносилац захтева за враћање одузете имовине, није имао активну легитимацију за подношење захтева Агенцији за реституцију. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу у члану 5 прописује ко има право на враћање имовине или обештећење: „1) 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; 2) задужбина којој је одузета имовина, односно њен правни следбеник; (..) „. Подносилац захтева опредељен је чланом 41: „Захтев за враћање имовине, у складу са овим законом, подносе сви бивши власници одузете имовине, односно њихови законски наследници и правни следбеници.(..) „.

Задужбина „Вуканов“ подносилац уставне жалбе, није законски наследник бивших власника непокретности, нити је задужбина којој је одузета имовина, те с обзиром на то не задовољава ни члан 5. нити члан 41. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу. Тестаментални наследник бивших власника је Српска православна црква, Епархија Бачка, док је Задужбина „Вуканов“ правно лице које је требало да буде основано као тестаментални налог Српској православној цркви. Подаци који нису поднети Уставном суду су сам текст тестамент, као ни податак да ли је оставински поступак спроведен, те донето решење о наслеђивању у корист Српске православне цркве. У уставној жалби се наводи да је тестамент сачињен 11. фебруара 1942. године. Задужбина „Вуканов“ основана је 3. фебруара 2014. године, месец дана пре истицања двогодишњег законског рока за подношење захтева Агенцији за реституцију, а захтев Агенцији за реституцију Задужбина „Вуканов“ поднела је 3. марта 2014. године, дан пре истицања двогодишњег законског рока за подношење захтева. У Акту о оснивању Задужбине „Вуканов“ у члану 1. наводи се да је „црквена задужбина намењена за верске, црквено-просветне, добротворне односно друге потребе Српске православне цркве, односно Епархије бачке, односно Црквене општине Епархије бачке и поверена је на управу и руковање црквеним властима“. У члану 2. стоји да је оснивач Задужбине Православна Епархија бачка, Српска православна црквена општина новосадска (..). Имовина Задужбине према члану 9. је „имовинско законско право на реституцију непокретности (..) „. Из расположивих података јасно се закључује да је Српска православна црква била активно легитимисана да у овом предмету поднесе захтев Агенцији за реституцију и уђе у поступак реституције као тестаментални наследник, те по свршеном поступку приступи оснивању задужбине. Задужбина која је формирана *de facto* постоји само на папиру, фигурира са имовином која је „право на реституцију“, те се као таква налази у правном вакууму.

Чињеница је да ни у оспореној пресуди Врховног касационог суда, као ни у одлукама Управног суда и Агенције за реституцију није разматран правни статус Задужбине „Вуканов“ у односу на поступак реституције. Оправдано би се могло поставити питање да ли је управо неразматрање активне легитимације подносиоца захтева доказ да је повређено право на правично суђење и уопште од каквог је значаја овај податак за одлучивање Уставног суда.

Моје мишљење је да неузимање у разматрање правног статуса подносиоца захтева од стране Врховног касационог суда, Управног суда и Агенције за реституцију јесте у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, те да ни Агенција за реституцију нити судови правног лека није требало да га разматрају у том тренутку, односно у претходној фази поступка. Наиме, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу прописује који се подаци обавезно морају доставити да би поступак уопште започео. Према члану 42. став 7. један од доказа који се „обавезно“ прилаже је акт о подржављењу. Према члану 43. став 1. захтев који не садржи податке из члана 42. став 7. „одбациће се као неуредан“. Акт о подржављењу је један од података који се морају поднети да би се започела процедура и он је *conditio sine qua non* за било какво даље разматрање захтева. Сходно томе, питање активне легитимације не долази на ред у том тренутку него касније током поступка, те стога и јесте исправно резоновање да се у правни статус подносиоца захтева, односно процену да ли потпада под члан 5. и члан 41. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, не упушта у тренутку процене да ли има места отварању поступка. Захтев подносиоца је одбачен као неуредан и то на начин на који је то доследно и конзистентно вршено са свим захтевима који нису садржали акт о подржављењу. С обзиром на то, овде оспорена пресуда Врховног касационог суда има обележја репетитивне одлуке, јер се суд изјашњавао изнова о правном питању о коме је већ заузео став и утврдио га доследном судском праксом у већем броју истородних случајева.

Неразматрање правног статуса Задужбине „Вуканов“ од стране Уставног суда *a contrario* није прихватљиво. Уставни суд је приликом разматрања права на правично суђење у обавези да сагледа целокупан ток поступка и све његове аспекте. Одлука коју доноси Уставни суд начелно може бити деклараторна или конститутивна. Када се доноси одлука којом се поништава пресуда редовног суда, онда она има за циљ да промени противзаконито стање до кога се дошло манљивом одлуком редовног суда. Одлуком коју је Уставни суд донео у овом уставносудском предмету, поништавање пресуде Врховног касационог суда, ништа се не може ни поправити нити променити, јер не може доћи до другачијег финалног исхода. Све и да се накнадно дошло до потребних података за отварање поступка реституције, те и да се покрене поступак, доћи ће се поново до негативног исхода за подносиоца уставне жалбе, јер он нема право на повраћај или обештећење. Став Уставног суда да је подносиоцу уставне жалбе ускраћено право да захтев за враћање имовине буде суштински разматран представља „јалову глосу“.

Одлука Уставног суда додатно је сама по себи супротна свеукупној правичности – беспотребно се оптерећује правни систем Републике Србије, умножавају се жалови поступци, производе се беспотребни трошкови поступка, нарушава се конзистентност успостављене судске праксе, ствара се процедурална неједнакост међу подносиоцима захтева, учесници поступка реституције се стављају у неједнак положај и обавезује се Агенција за реституцију да поступа *contra legem*.

Једини стварни ефекат који се постиже оваквом одлуком Уставног суда је прекидање успостављене судске праксе одбацивања захтева у којима нема акта о подржављењу и фактичко продужење рока, али само за неке од подносиоца уставних жалби, односно оне који су захтев подносили на крају двогодишњег законског рока. Оваквим поступањем отвара се простор да се у тако деликатној правној теми као што је реституција одузете имовине направе нове непринципијелне поделе и нанесу нове неправде.

Судија Уставног суда,  
др Тијана Шурлан

### **Повреда права на правично суђење и на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа донео је

#### **О Д Л У К У**

1. Усваја се уставна жалба З. С. и М. С. и утврђује да су решењем Врховног касационог суда Узп. 614/15 од 5. новембра 2015. године подносиоцима уставне жалбе повређена права на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Поништава се решење Врховног касационог суда Узп. 614/15 од 5. новембра 2015. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање правноснажне пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године.

#### **Образложење**

1. З. С. и М. С, обојица из Ужица, преко пуномоћника Ж. Ц, адвоката из Чајетине, поднели су Уставном суду, 22. фебруара 2016. године, уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Узп. 614/15 од 5. новембра 2015. године и пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године, због повреде права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 36. Устава Републике Србије.



У уставној жалби се наводи да је Врховни касациони суд неправилно применио одредбу члана 89. став 1 тачка 1) Закона о парничном поступку којом се уређује питање обима пуномоћја. По мишљењу подносилаца уставне жалбе, издајући пуномоћје за подношење тужбе Управном суду, они су овластили пуномоћника – адвоката и за подношење свих правних лекова.

Подносиоци уставне жалбе, такође, указују да их је Врховни касациони суд, не признајући важност издатог пуномоћја, ставио у неравноправан положај са свим осталим лицима и да им је одузео право на правно средство.

Уставном жалбом се тражи да Уставни суд „преиначи“ побијано решење Врховног касационог суда и наложи томе суду да поново одлучи о захтеву подносилаца за преиспитивање оспорене пресуде Управног суда, те да утврди подносиоцима право на накнаду трошкова поступка пред Уставним судом.

2. Сагласно члану 170. Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

У току поступка пружања уставносудске заштите, поводом испитивања основаности уставне жалбе у границама 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 оспорене акте и целокупну приложену документацију, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање:

Оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 614/15 од 5. новембра 2015. године одбачен је захтев подносилаца уставне жалбе за преиспитивање судске одлуке, „који је за подносиоце потписао адвокат Ж. Ц“, као поднет од неовлашћеног лица. Захтевом је предложено преиспитивање пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године, којом је одбијена као неоснована тужба подносилаца уставне жалбе поднета против закључка Агенције за реституцију број 46-043016/2014 од 30. октобра 2014. године. Врховни касациони суд је у образложењу оспореног решења навео да су подносиоци овластили адвоката Ж. Ц. да у њихово име и за њихов рачун поднесе тужбу Управном суду против закључка Агенције за реституцију, те да их заступа у том предмету, као и да може у њихово име и за њихов рачун да предузима све радње у том поступку и наплати трошкове поступка, „али га нису овластили да поднесе захтев за преиспитивање наведене пресуде Управног суда“. Полазећи од наведеног, Врховни касациони суд је, позивајући се на одредбе члана 50. став 2. Закона о управним споровима и члана 91. став 1. Закона о парничном поступку, који се сходно примењује на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима, оценио да уз захтев за преиспитивање пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године није достављено пуномоћје за заступање

подносилаца захтева, те је, применом одредбе члана 53. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву решења.

4. Одредбама 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 (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).

За одлучивање Уставног суда у овој правној ствари, поред већ наведених уставних одредаба, релевантне су и следеће одредбе закона:

Одредбама Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке (члан 49. став 1); да када је странка физичко лице, захтев се предаје преко пуномоћника из реда адвоката (члан 50. став 2); да ће недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице Врховни касациони суд одбацити решењем (члан 53. став 1); да ће се на питања поступка решавања управних спорова која нису уређена овим законом сходно примењивати одредбе закона којим се уређује парнични поступак (члан 74).

Одредбама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13, 74/13 и 55/14) прописано је: да обим пуномоћја одређује странка (члан 88. став 1); да странка може да овласти пуномоћника да предузима поједине одређене радње или да предузима све радње у поступку (члан 88. став 2); да ако је странка издала пуномоћје за вођење парнице, а није ближе одредила овлашћења у пуномоћју, пуномоћник адвокат је на основу оваквог пуномоћја овлашћен да врши све радње у поступку, а нарочито поднесе тужбу, да је повуче, призна тужбени захтев или се одрекне тужбеног захтева, закључи поравнање, изјави правни лек и да се одрекне или одустане од њега, као и да предлаже издавање привремених мера обезбеђења (члан 89. тачка 1)); да је пуномоћник дужан да приликом предузимања прве радње у поступку поднесе пуномоћје (члан 91. став 1).

5. Подносиоци уставне жалбе сматрају да је Врховни касациони суд неправилно применио одредбу члана 89. тачка 1) Закона о парничном поступку, јер су они, издајући пуномоћје адвокату за подношење тужбе Управном суду, овластили тог адвоката и за подношење свих правних лекова.

Оцењујући основаност уставне жалбе са становишта права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, Уставни суд указује да се уставна гаранција означеног права, 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 из садржине оспореног решења Врховног касационог суда произлази: да су подносиоци уставне жалбе овластили пуномоћника који је адвокат да у њихово име поднесе тужбу Управном суду против акта којим је окончан управни поступак, као и да у њихово име и за њихов рачун предузима све радње у том поступку.

Из наведених одредаба закона, по оцени Уставног суда, произлази: да су странка и надлежни јавни тужилац овлашћени да поднесу захтев за преиспитивање правноснажне одлуке Управног суда, при чему странка која је физичко лице захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката; да странка може да овласти пуномоћника да предузима одређене радње или све радње у поступку, а ако нису ближе одређена овлашћења у пуномоћју, пуномоћник адвокат је овлашћен да врши све радње у поступку, а нарочито да изјави правни лек; да је недозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке који није поднет преко пуномоћника из реда адвоката.

Уставни суд најпре указује да подношење тужбе Управном суду, по правилу, представља прву радњу која се предузима у управном спору, те је пуномоћник дужан да том приликом поднесе пуномоћје, сагласно одредби члана 91. став 1. Закона о парничном поступку, који се сходно примењује на питања поступка решавања управних спорова која нису уређена Законом о управним споровима. По оцени овог суда, одредба члана 89. тачка 1) Закона о парничном поступку упућује на закључак да је пуномоћник из реда адвоката овлашћен да изјави сва законом дозвољена правна средства, како редовна, тако и ванредна, када је пуномоћјем овлашћен да предузима све радње у поступку или када странка није ближе одредила овлашћења у пуномоћју. Оцењујући да ли је са уставноправног становишта прихватљиво становиште Врховног касационог суда да у конкретном случају није поступљено у складу са одредбом члана 91. став 1. Закона о парничном поступку, Уставни суд је констатовао да подношењем захтева за преиспитивање судске одлуке започиње поступак пред Врховним касационим судом. Уставни суд, међутим, оцењује да обавеза пуномоћника из реда адвоката да том приликом поднесе пуномоћје постоји само у ситуацији када у управном спору који је претходио подношењу захтева странка није имала пуномоћника из реда адвоката или ако из пуномоћја датог за заступање у управном спору произлази да адвокат није овлашћен да поднесе захтев за преиспитивање судске одлуке.

Уставни суд констатује да из оспореног решења Врховног касационог суда произлази да је, пуномоћјем предатим при подношењу тужбе Управном суду против закључка Агенције за реституцију број 46-043016/2014 од 30. октобра 2014. године, адвокат Ж. Џ. овлашћен од стране подносилаца уставне жалбе да врши све радње у поступку и да је тај адвокат потписао захтев Врховном касационом суду за преиспитивање пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је захтев за преиспитивање судске одлуке

ванредни правни лек у управном спору, Уставни суд налази да је Врховни касациони суд уставноправно неприхватљивим тумачењем и применом одредаба члана 50. став 2. Закона о управним споровима и члана 91. став 1. Закона о парничном поступку, на штету подносиоца уставне жалбе, оценио да је наведени захтев поднет од неовлашћеног лица.

С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да је оспореним решењем Врховног касационог суда Узп. 614/15 од 5. новембра 2015. године подносиоцима уставне жалбе повређено право на правично суђење, зајемчено чланом 32. Устава. Истовремено, наведеним оспореним актом је подносиоцима повређено и право на правно средство зајемчено чланом 36. став 2. Устава, јер им је ускраћено право да се у поступку пред Врховним касационим судом мериторно одлучи о ванредном правном леку који су изјавили. 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, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд је, полазећи од садржине уставне жалбе, нашао да подносиоци повреду права на једнаку заштиту права доводе у везу са истакнутим повредама права на правично суђење и на правно средство, те није посебно испитивао уставну жалбу са становишта права зајемченог чланом 36. став 1. Устава.

6. Уставни суд је, на основу одредбе члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, оценио да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемчених права могу отклонити једино поништавањем оспореног решења Врховног касационог суда Узп. 614/15 од 5. новембра 2015. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука о захтеву подносилаца уставне жалбе за преиспитивање пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Имајући у виду да ће након поништавања оспореног решења Врховног касационог суда бити поново одлучивано о предметном захтеву подносилаца, Уставни суд није разматрао уставну жалбу у делу у коме је изјављена против пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу У. 822/15 од 30. јула 2015. године.

7. У погледу захтева подносилаца уставне жалбе за накнаду трошкова поступка пред Уставним судом, 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 услова 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. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Повреда права на правично суђење,  
зајемченог чланом 32. став 1. Устава**

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се уставна жалба Ј. Б. и утврђује да је решењем Националне службе за запошљавање – Филијала Ниш УП.І 0303-10411-3198-1/2015 од 10. августа 2015. године, решењем Националне службе за запошљавање број 0031-10412-685/2015 од 28. септембра 2015. године и пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 15098/15 од 17. марта 2016. године повређено право подносиоце уставне жалбе на правично суђење, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Поништава се пресуда Управног суда – Одељење у Нишу У. 15098/15 од 17. марта 2016. године и одређује се да исти суд донесе нову одлуку о тужби подносиоце уставне жалбе поднетој против решења Националне службе за запошљавање број 0031-10412-685/2015 од 28. септембра 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

1. Ј. Б. из Алексинца поднела је Уставном суду, 7. јуна 2016. године, преко пуномоћника Б. К, адвоката из Београда, уставну жалбу против решења Националне службе за запошљавање – Филијала Ниш УП.І 0303-10411-3198-1/2015 од 10. августа 2015. године, решења Националне службе за запошљавање број 0031-10412-685/2015 од 28. септембра 2015. године и пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 15098/15 од 17. марта 2016. 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. став 3. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је наведено да су управни органи нашли да се нису стекли услови да се подносиоци призна право на новчану накнаду за случај незапослености, будући да је износ отпремнине који је примила опредељујући се за опцију 1 Одлуке о утврђивању Програма за решавање вишка запослених за 2015. годину, већи од износа отпремнине који би био утврђен по Закону о раду. Истакнуто је да се изнети закључак не може проверити јер није изричито утврђено колики износ отпремнине би подносиоци припао у складу са Законом о раду, нити је тај износ упоређен са износом који је подносиоци примила. Потом је наведено да је Управни суд у оспореној пресуди „преписао“ ставове из другостепеног решења, не изјашњавајући се уопште на наводе из тужбе. Подносиоци се у поступку пре уставне жалбе посебно позивала на то да се из потврде послодавца број 794/3 од 30. јуна 2015. године могло утврдити да је на име отпремнине примила мањи износ од оног који би јој припао применом Закона о раду, као и да је Национална служба за запошљавање лицима која су се определила за

отпремнину по опцији 2, у износу утврђеном Законом о раду, признавала право на новчану накнаду, не доводећи у питање обрачун отпремнине који је извршио послодавац. Напомиње се да је неприхватљив став другостепеног органа да се за обрачун отпремнине по Закону о раду узимају у обзир само исплаћене зараде, јер уколико послодавац ни за један од три месеца која претходе месецу у коме се исплаћује отпремнина, не би исплатио зараду, тада не би постојао основ за обрачун отпремнине, што би дерогирало право запосленог на исплату отпремнине, а потом и право на новчану накнаду за случај незапослености.

Повреде права на правично суђење и права на једнаку заштиту права образлажу се и тиме што је Управни суд у идентичној чињеничној и правној ситуацији донео другачију пресуду У. 15682/15 од 8. априла 2016. године, којом је уважио тужбу друге тужиље која је била запослена код истог послодавца и поништио решење туженог органа.

Предложено је да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди да су оспореним решењима и пресудом подносиоци повређена означена уставна права и да се оспорене одлуке пониште.

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 приложене документације, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овој уставносудској ствари:

Оспореним решењем Националне службе за запошљавање – Филијала Ниш УП.І 0303-10411-3198-1/2015 од 10. августа 2015. године одбијен је као неоснован захтев подносиоце за признавање права на новчану накнаду за време незапослености. У образложењу првостепеног решења је наведено: да је подносиоци код послодавца „Б.“ а.д., Алексинац, 30. јуна 2005. године престао радни однос, на основу одредбе члана 179. став 5. тачка 1) Закона о раду; да се подносиоци определила за опцију 1 из Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. годину, те јој је исплаћена новчана накнада од 312.389,48 динара, односно 200 евра по години стажа осигурања, у динарској противвредности, код послодавца; да је подносиоци код наведеног послодавца остварила стаж осигурања у трајању од 12 година, девет месеци и 28 дана; да је у потврди послодавца број 794/3 од 30. јуна 2015. године наведено да би подносиоци, да се определила за

опцију 2 из Програма, односно отпремнину по Закону раду, био исплаћен износ од 333.249,95 динара; да је из потврде о заради број 793/5 од 30. јуна 2015. године утврђено да основице на које су обрачунати доприноси за март и мај 2015. године износе 22.357,00, односно 20.109,00 динара, док зарада исплаћена за април 2015. године износи 92.563,96 динара. Имајући у виду изнете податке о исплаћеној заради и основицама за обрачун доприноса за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремнина, као и наведени стаж осигурања, првостепени орган је закључио да је износ накнаде који је подносиатељка примила већи од износа отпремнине који би био утврђен у складу са одредбама Закона о раду.

Подноситељка је у жалби, а потом и тужби у управном спору, изнела следеће кључне наводе: да јој за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремнина нису исплаћене све зараде, што је кривица послодавца; да уколико у релевантном периоду није исплаћивана зарада, основица за обрачун отпремнине по Закону о раду је уговорена и обрачуната неисплаћена зарада; да Национална служба за запошљавање није проверавала како је послодавац обрачунао отпремнину запосленима који су се определили за опцију 2, односно отпремнину обрачунату на начин утврђен Законом о раду, нити је од послодавца тражила да достави потврде колики би износ отпремнине примили да су се изјаснили за опцију 1, као подносиатељка уставне жалбе; да је тим запосленима касније признато право на новчану накнаду за случај незапослености, иако им нису исплаћене све зараде; да се одредбе Закона о раду морају идентично тумачити у односу на све запослене, независно од тога за коју су се опцију определили; да није узета у обзир потврда послодавца 794/3 од 30. јуна 2015. године у којој је наведено да би отпремнина коју је требало да прими по Закону о раду износила 333.249,95 динара.

Оспореним решењем Националне службе за запошљавање број 0031-10412-685/2015 од 28. септембра 2015. године одбијена је као неоснована жалба подносиатељке изјављена против наведеног првостепеног решења. У образложењу овог другостепеног решења је наведено да је послодавац у потврди о заради број 793/5 од 30. јуна 2015. године навео да је подносиатељки за последњих 12 месеци који претходе месецу у којем јој је престало осигурање исплаћена зарада за месеце септембар и октобар 2014. године, у износима од 25.500,42 динара и 26.737,62 динара, као и за април месец 2015. године у износу од 92.563,96 динара, док је за остале месеце обрачунат само допринос у износима од 20.198,00 до 22.357,00 динара, а зарада није исплаћена. Како подносиатељки није исплаћена зарада за свих 12 месеци који претходе месецу у којем јој је престао радни однос, другостепени орган је закључио да је самим тим подносиатељки исплаћена отпремнина у већем износу од висине отпремнине која би била утврђена у складу са Законом о раду. Истакнуто је да је подносиатељка изабрала износ отпремнине који је, у конкретном случају, за њу био најповољнији, те да би се она „вероватно“ определила за већи износ отпремнине да је таква могућност постојала. Тај орган је оценио да је неоснован навод подносиатељке да је требало узети у

обзир износ обрачунате, а неисплаћене зараде, као параметар за утврђивање висине отпремнине према Закону о раду, јер се под зарадом, у смислу одредаба Закона о раду и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, подразумева једино зарада која садржи порезе и доприносе који се плаћају из зараде, а послодавац је у обавези да доприносе обрачуна и исплати истовремено са исплатом зараде.

Оспореном пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 15098/15 од 17. марта 2016. године одбијена је тужба подносиољке поднета против наведеног другостепеног решења. У образложењу оспорене пресуде изложено је чињенично стање садржано у образложењу другостепеног решења, а потом и закључак Управног суда да је тужени орган правилно нашао да се подносиољка определила за отпремнину у већем износу од висине отпремнине утврђене у смислу чл. 158. до 160. Закона о раду, због чега се нису стекли услови да јој се по престанку радног односа призна право на новчану накнаду по основу незапослености, у складу са одредбом члана 67. став 1. тачка 1) Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Тај суд је поновио претходно изнете оцене другостепеног органа о неоснованости навода жалбе, који су поновљени и у тужби.

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 Уставног суда у овој уставносудској ствари, поред наведене уставне одредбе, релевантне су и следеће законске одредбе:

Одредбом члана 67. став 1. тачка 1) Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10 и 38/15) прописано је да незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања, по основу престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду, и то 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.

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17 – Одлука УС) прописано је: 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 (члан 158. став 1); 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 (став 2); 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 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)).

Законом 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, било је прописано: да се у поступку 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).

Одлуком о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. годину („Службени гласник РС“, бр. 9/15, 84/15 и 109/15), у одељку III под називом „Начин решавања вишка запослених“, предвиђено је да запослени који је утврђен као вишак у 2015. години, може добровољно да се определи за једну од опција, која је за њега најповољнија, и то за: 1) отпремнину у висини динарске противвредности 200 евра за сваку навршену годину рада у радном односу, по средњем курсу, на дан достављања спискова вишка запослених од стране послодавца, с тим да укупна висина отпремнине не може бити већа од 8.000 евра у динарској противвредности; 2) отпремнину обрачунату на начин утврђен Законом о раду с тим да укупна висина отпремнина не може бити већа од 8.000 евра у динарској противвредности, а висина средстава за сваку навршену годину рада у радном односу код последњег послодавца не може бити већа од 500 евра у динарској противвредности, по средњем курсу, на дан достављања спискова вишка запослених од стране послодавца; 3) отпремнину у износу од шест (6) просечних зарада по запосленом у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике – за запослене који имају више од 15 навршених година рада у радном односу.

5. Разматрајући наводе и разлоге уставне жалбе са становишта права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је пошао од изнете тврдње да оспорени акти не садрже конкретне, јасне и довољне разлоге за заузети став да подносиатеља нема право на новчану накнаду за случај незапослености.

Уставни суд указује на то да се једна од гаранција означеног уставног права, на коју се позива и подносиатеља у уставној жалби, односи на обавезу суда да образложи своју одлуку. С обзиром на то да је у конкретном

управном спору законитост коначног управног акта проверавана на подлози чињеница утврђених у управном поступку, то није постојала обавеза суда да образлаже све наводе тужбе уколико су они већ истицани у управном поступку који је претходио управном спору и у том поступку били адекватно оцењени. О овом питању се у више случајева изјаснио и Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП). Тај суд је истакао да обавеза суда да образложи своју одлуку и да узме у обзир аргументе странака не подразумева да суд мора да детаљно одговори на све наводе странака изнете у правном средству о коме одлучује, већ само на оне које оцени правно релевантним (ЕСЉП, пресуда *Van de Hurk ĩройиив Холандије*, број 16034/90, став 61, од 19. априла 1994. године). Исти суд је нагласио да идеја правичног поступка захтева да национални суд који је дао мало разлога за своју одлуку, по правилу зато што је преузео разлоге нижег суда, заиста мора дотаћи битна питања која су изнета пред њега, а не да без даљих напора само потврди закључке до којих је дошао нижи суд (ЕСЉП, пресуда *Helle ĩройиив Финске*, број 157/1996/776/977, став 60, од 19. децембра 1997. године). Уставни суд подсећа да се наведена уставна гаранција протеже и на образложења решења која су донета у управном поступку, будући да су правила која су била садржана у раније важећем Закону о општем управном поступку представљала неодвојиви део процесних јемстава правичног суђења, заштићених Уставом.

Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је испитао да ли је у образложењима оспорених одлука постигнуто наведено јемство правичног суђења. У том смислу, Уставни суд је приметио неусклађеност и противречност аргументације дате у образложењима оспорених решења управних органа. Наиме, оба управна органа су утврдила да подносиатељка нема право на новчану накнаду за случај незапослености јер се, у складу са Одлуком о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. годину, својевољно определила за отпремнину у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду. Међутим, они су изнели различите разлоге због којих су нашли да се подносиатељки не може признати наведено право. Првостепени орган је, приликом утврђивања висине отпремнине обрачунате на начин прописан Законом о раду, узео у обзир износ исплаћене зараде, а за зараде које нису исплаћене, износ основице на коју је обрачунат допринос, и то за последња три месеца која претходе месецу у којем је престао радни однос, као и стаж осигурања подносиатељке остварен код послодавца. За разлику од њега, другостепени орган је узео у обзир само исплаћене зараде, а не и обрачунате зараде које нису исплаћене, те је закључио да би износ отпремнине по Закону о раду био нижи од оног који је подносиатељка добила, самим тим што јој нису исплаћене зараде за свих 12 месеци који претходе месецу у којем јој је престао радни однос. При томе, у оспореним решењима управних органа није утврђена одлучна чињеница о томе који износ отпремнине би подносиатељки био исплаћен да је обрачунат на начин прописан Законом о раду, независно од тога да ли јој је послодавац исплатио све зараде у релевантном периоду

који претходи месецу у којем би таква отпремнина била исплаћена, нити су дати разлози за оцену приложене потврде послодавца број 794/3 од 30. јуна 2015. године у којој се наводи висина отпремнине која би јој припала у складу са поменутиим законом.

С обзиром на то да је подносиатеља у тужби којом је покренула управни спор истицала поменуте недостатке у образложењу коначног решења, Уставни суд сматра да је на Управном суду било да у довољној мери размотри наводе тужбе и да на њих одговори на начин који би отклонио сумњу у арбитражну примену меродавног права. Међутим, Управни суд је у потпуности прихватио правно и чињенично неутемељене разлоге другостепеног органа, пропуштајући да оцени релевантне наводе тужбе, који су претходно истицани и у жалби, али нису адекватно оцењени у другостепеном решењу. Уставни суд указује да подносиатељки мора бити јасно зашто она у специфичним околностима свог случаја испуњава или не испуњава законом прописане услове за признавање права на новчану накнаду за случај незапослености, што подразумева дужност управних органа, а посебно Управног суда, да наведу прецизне и логичне разлоге на којима заснивају оцену о постојању претпоставки за примену меродавних прописа.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је оценио да је оспореним актима подносиатељки уставне жалбе повређено право на образложену одлуку, као саставни део права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава. 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), усвојио уставну жалбу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд напомиње да није надлежан да утврђује да ли су били испуњени услови да се подносиатељки уставне жалбе призна новчана накнада за случај незапослености, нити се овом одлуком прејудицира одлука надлежног органа о томе, под претпоставком да се постојање тих услова утврди и оцени у поступку који је у складу са законом.

Имајући у виду природу учињене повреде права у конкретном случају, Уставни суд је, сагласно одредби члана 89. став 2. Закона о Уставном суду, нашао да се штетне последице утврђене повреде Уставом зајемченог права могу отклонити једино поништавањем оспорене пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 15098/15 од 17. марта 2016. године и одређивањем да се у поновном поступку донесе нова одлука по тужби подносиатељке уставне жалбе поднетој против решења Националне службе за запошљавање број 0031-10412-685/2015 од 28. септембра 2015. године, одлучујући као у тачки 2. изреке.

6. Уставни суд је имао у виду да подносиатељка уставне жалбе повреду права на правично суђење и права на једнаку заштиту права образлаже тиме што је пресудом Управног суда – Одељење у Нишу У. 15682/15 од 8. априла 2016. године, у идентичној чињеничној и правној ситуацији, уважена тужба М. Н. из Алексинца, поништено решење Националне службе за запошљавање број 0031-10412-694/2015 од 29. септембра 2015. године и предмет враћен надлежном органу на поновно одлучивање. Међутим, Уставни суд, у конкретном случају, није могао испитивати достављену пресуду, будући

да она потиче из периода након доношења оспорене пресуде Управног суда – Одељење у Нишу У. 15098/15 од 17. марта 2016. године. Уставни суд налази да посматрано са аспекта приложене судске одлуке подносиоци нису могла бити повређена означена уставна права, јер та одлука, у време када је правноснажно окончан поступак по захтеву подносиоцике, још увек није постојала (видети, на пример, Одлуку Уставног суда Уж-8295/2013 од 11. фебруара 2015. године).

Имајући то у виду, као и да је утврдио повреду права на правично суђење као последицу необразложености оспорених аката и поништио оспорену пресуду, Уставни суд није посебно разматрао уставну жалбу у делу у коме се истичу повреде осталих елемената тог уставног права, као и повреда других означених уставних права.

7. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 9) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука Уж-4435/2016 од 21. децембра 2017. године

#### НАПОМЕНА:

Све наведене одлуке по уставним жалбама обухваћене у овом Билтену које нису објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, објављене су на интернет страници судске праксе Уставног суда: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)

## – Решења

### Обустава поступка

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Обуштава се поступак по уставној жалби И. Л. изјављеној против пресуде Врховног касационог суда Рев. 919/13 од 10. децембра 2014. године.

### Образложење

1. И. Л. из Новог Сада је 7. јула 2015. године поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Врховног касационог суда Рев. 919/13 од 10. децембра 2014. 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. Устава Републике Србије.

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 је изјављује лице о чијим правима и обавезама је одлучивано појединачним актом који се оспорава уставном жалбом, односно лице према коме је предузета оспорена радња.

Одредбом члана 88. тачка 3) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), којим је уређен поступак по уставној жалби, прописано је да ће Уставни суд обуставити поступак ако престану друге процесне претпоставке за вођење поступка.

3. Уставни суд је, увидом у извод из Матичне књиге умрлих Града Шапца за матично подручје Влајковац од 6. априла 2017. године, утврдио да је подносилац уставне жалбе И. Л. преминуо 20. новембра 2016. године, те да је чињеница његове смрти уписана под текућим бројем 10 за 2016. годину. С тим у вези, Уставни суд је оценио да су смрћу подносиоца уставне жалбе престале процесне претпоставке за даље вођење поступка по уставној жалби, те је, сагласно одредби члана 88. тачка 3) Закона о Уставном суду, обуставио поступак у овој уставноправној ствари.

4. Полазећи од изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-4461/2015 од 20. априла 2017. године

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак по уставној жалби М. Н, А. Ф, М. Ч. и Ф. Ф. изјављеној против решења Основног суда у Сенти Ипв. (И) 71/15 од 6. октобра 2015. године.

## Образложење

1. М. Н, А. Ф, М. Ч. и Ф. Ф, сви из Чоке, поднели су Уставном суду 17. новембра 2015. године, преко пуномоћника С. К. Са, адвоката из Новог Кнежевца, уставну жалбу против решења Основног суда у Сенти Ипв. (И) 71/15 од 6. октобра 2015. године, због повреде права на правично суђење, права на правно средство и права на имовину зајемчених одредбама члана 32. став 1, члана 36. став 2. и члана 58. Устава Републике Србије.

Подносиоци уставне жалбе су, преко истог пуномоћника, поднеском од 30. маја 2017 године, обавестили Уставни суд да повлаче уставну жалбу.

2. Одредбом члана 88. 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) прописано је да ће Уставни суд обуставити поступак ако је уставна жалба повучена.

3. Имајући у виду да су подносиоци 30. маја 2017. године повукли уставну жалбу, Уставни суд је, сагласно одредби члана 88. став 1. Закона о Уставном суду, обуставио поступак по овој уставној жалби.

4. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

Решење Уж-7479/2015 од 22. јуна 2017. године

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

1. Обуставља се поступак по уставној жалби С. Ж.

2. Одбацује се уставна жалба М. Ж. изјављена због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава Републике Србије, у извршном поступку који се водио пред Општинским судом у Нишу у предмету И. 5604/04.

### Образложење

1. С. Ж. из села П. код Ниша поднео је 23. јануара 2013. године, преко пуномоћника С. А, адвоката из Ниша, Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року и права на имовину, зајемчених чланом 32. став 1. и чланом 58. став 1. Устава Републике Србије, у извршном поступку који се водио пред Општинским судом у Нишу у предмету И. 5604/04, као и у извршним поступцима који се воде пред Основним судом у Нишу у предметима И. 16454/10 и И. 16455/10 (раније предмети Општинског суда у Нишу И. 2655/05 и И. 2656/05). По уставној жалби је формиран предмет Уж– 574/2013.

Допуном уставне жалбе од 5. априла 2013. године подносилац је истакао и захтев за накнаду материјалне штете у висини опредељеној решењима о извршењу Општинског суда у Нишу И. 2655/05, И. 2656/05 и И. 5604/04.

Након почетка примене одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 101/13) којима је за заштиту права на суђење у разумном року у поступку који још увек није окончан, предвиђено посебно, ново правно средство, према коме о учињеној

повреди права, пре Уставног суда, одлучује надлежни редовни суд, Уставни суд је уставну жалбу уступио на надлежност редовном суду.

Имајући у виду да је решењем Вишег суда у Нишу Р4и. 9/14 од 3. новембра 2014. године утврђено да је предлагачу С. Ж, овде подносиоцу уставне жалбе, у извршним поступцима који се воде пред Основним судом у Нишу у предметима И. 16454/10 и И. 16455/10 (раније предмети Општинског суда у Нишу И. 2655/05 и И. 2656/05), повређено право на суђење у разумном року из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд је по уставној жалби у делу којим је оспорен извршни поступак који се водио пред Општинским судом у Нишу у предмету И. 5604/04 формирао посебан предмет Уж-8943/2016.

Пуномоћник подносиоца уставне жалбе је дописом од 7. јула 2017. године обавестио Уставни суд да је подносилац уставне жалбе преминуо и у прилогу дописа доставио решење Основног суда у Прокупљу О. 1428/16 од 19. јуна 2017. године, којим је М. Ж, сину подносиоца уставне жалбе, припао део заоставштине пок. С. Ж. коју чине, поред осталог, новчана потраживања по пресудама Општинског суда у Нишу П1. 1673/02 од 1. новембра 2002. године и П1. 1657/01 од 7. децембра 2001. године.

2. Одредбом члана 88. став 1. тачка 3) Закона 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 ће Уставни суд обуставити поступак ако престану процесне претпоставке за вођење поступка.

3. Имајући у виду да је пуномоћник подносиоца уставне жалбе дописом од 7. јула 2017. године обавестио Уставни суд да је подносилац уставне жалбе С. Ж. преминуо, Уставни суд је оценио да су смрћу подносиоца престале да постоје процесне претпоставке за даље вођење поступка, сагласно наведеној одредби члана 88. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду, те је обуставио поступак по уставној жалби у односу на тог подносиоца и решио као у тачки 1. изреке.

4. Испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби М. Ж, Уставни суд је утврдио да подносилац уставне жалбе није доставио доказе да је након смрти пок. С. Ж. постао странка у оспореном извршном поступку. Стога, Уставни суд налази да подносилац није активно легитимисан за подношење уставне жалбе. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу М. Ж. као недопуштену, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка и решио као у тачки 2. изреке.

5. На основу свега изнетог и одредаба члана 426 став 1. тачка 2), члана члана 46. тач. 7) и 9) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је решио као у изреци.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Обуставља се поступак по уставној жалби Привредног друштва П.„В“ д.о.о. изјављена против решења Врховног касационог суда Рев2. 2321/15 од 27. априла 2016. године.

### Образложење

1. Привредно друштво П. „В“ д.о.о, Ново Милошево, поднело је 14. октобра 2016. године уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рев2. 2321/15 од 27. априла 2016. године, због повреде права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Подносилац уставне жалбе је, поднеском од 29. децембра 2016. године, обавестио Уставни суд да повлачи поднету уставну жалбу.

3. Одредбом члана 88. 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) прописано је да ће Уставни суд обуставити поступак ако је уставна жалба повучена.

Имајући у виду да је подносилац повукао уставну жалбу, Уставни суд је, сагласно одредби члана 88. став 1. Закона, обуставио поступак по овој уставној жалби.

4. Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тачка 7) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-7764/2016 од 7. децембра 2017. године

### Неуредна уставна жалба

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Д. Ђ.

### Образложење

1. Д. Ђ, тренутно на издржавању казне затвора у Казнено – поправном заводу у Нишу, поднео је 20. јануара 2015. године Уставном суду уставну жалбу против „пресуде Основног суда у Нишу К. 77/10 од 23. марта 2011. године и оптужнице“, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.



2. Одредбом члана 85. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), којим је уређен поступак по уставној жалби, прописани су обавезни елементи уставне жалбе, као и докази које је уз уставну жалбу потребно доставити.

3. Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио да уставна жалба не садржи све Законом прописане елементе, односно, да није прецизно наведено који се акти оспоравају уставном жалбом, да уз уставну жалбу нису достављени преписи оспорених аката, докази о исцрпљености правних средстава у редовном поступку, као и докази о времену пријема оспорених аката односно одлука донетих поводом исцрпљених правних средстава, те је стога 7. новембра 2016. године, сагласно члану 45. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/2013), наложио подносиоцу уставне жалбе да, у року од 15 дана од дана пријема дописа Суда, уреди уставну жалбу, уз навођење свих недостатака које треба отклонити. Подносилац је истовремено упозорен на последице пропуштања да се поступи по датом налогу.

Подносилац уставне жалбе Д. Ђ. је допис Уставног суда примио 8. новембра 2016. године и у остављеном року није уредио уставну жалбу.

4. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу јер нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање Суда.

5. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-498/2015 од 7. марта 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Д. Ђ. изјављена против решења Основног суда у Бујановцу Кв. 119/15 од 14. маја 2015. године.

## Образложење

1. Д. Ђ. Бујановца поднео је 27. маја 2015. године Уставном суду уставну жалбу против решења Основног суда у Бујановцу Кв. 119/15 од 14. маја 2015. године, због повреде начела и права из члана 21. став 1, члана 32. став 1, члана 35. став 2. и члана 36. став 2. Устава Републике Србије.

2. Одредбом члана 85. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), којим је уређен поступак по уставној жалби, прописани су обавезни елементи уставне жалбе, као и докази које је уз уставну жалбу потребно доставити.

3. Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио да уставна жалба не садржи све Законом прописане елементе, односно, да нису прецизно изнети разлози жалбе и наводи у чему се састоји повреда или ускраћивање означених уставних права, да уз уставну жалбу није достављен препис оспореног акта, докази о исцрпљености правних средстава у редовном поступку и докази о времену пријема оспореног акта односно одлука донетих поводом исцрпљених правних средстава, те је стога 23. децембра 2016. године, сагласно члану 45. став 1. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/2013), наложио подносиоцу уставне жалбе да, у року од 15 дана од дана пријема дописа Суда, уреди уставну жалбу, уз навођење свих недостатака које треба отклонити. Подносилац је истовремено упозорен на последице пропуштања да се поступи по датом налогу.

Подносилац уставне жалбе је допис Уставног суда примио 27. децембра 2016. године и у остављеном року није уредио уставну жалбу.

4. Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 4) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу јер нису отклоњени недостаци који онемогућавају поступање Суда.

5. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-3514/2015 од 7. марта 2017. године

## Неблаговремена уставна жалба

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Д. М, М. А, М. Н, М. А. и М. П.

### Образложење

1. Д. М, М. А, М. Н, М. А. и М. П, сви из Београда, су 10. децембра 2015. године, преко пуномоћника М. С, адвоката из Београда, Уставном суду поднели уставну жалбу због неспровођења решења о извршењу Првог основног суда у Београду И. 35480/12 од 22. октобра 2012. године, због повреде права на правично суђење и права на имовину зајемчених одредбама чл. 32. и 58. Устава Републике Србије.

Подносиоци уставне жалбе, у суштини, оспоравају неспровођење правноснажне пресуде Првог основног суда у Београду П1. 5703/11 од 4. јуна 2012. године, како у извршном поступку који је вођен пред Првим основним

судом у Београду у предмету И. 35480/12, тако и у стечајном поступку који је вођен пред Привредним судом у Београду у предмету Ст. 166/13.

У уставној жалби је наведено: да извршење пресуде није спроведено због пропуштања поступајућих судова да предузму адекватне кораке ради убрзања поступка, иако је, у конкретном случају, поступак требало да буде хитан, будући да се радило о потраживањима из радног односа; да је држава одговорна за неизвршавање пресуде кад се ради о обавези која је настала у предузећу са друштвеним капиталом; да је право на имовину подносилаца повређено неспровођењем извршења судске одлуке.

2. 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), 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.

3. Уставни суд је у спроведеном претходном поступку утврдио следеће: Подносиоци уставне жалбе су пред Првим основним судом у Београду водили радни спор ради исплате минималне зараде против туженог Ветеринарске установе „Г“ из Београда и поступак је окончан доношењем пресуде Првог основног суда у Београду П1. 570/11 од 4. јуна 2012. године, којом је тужбени захтев испуњен.

Након правноснажности пресуде Првог основног суда у Београду П1. 570/11 од 4. јуна 2012. године, подносиоци су Првом основном суду у Београду поднели предлог за извршење, на основу ког је овај суд донео решење о извршењу И. 35480/12 од 22. октобра 2012. године.

Над извршним дужником Ветеринарском установом „Г“ из Београда отворен је стечајни поступак пред Привредним судом у Београду решењем Ст. 166/13 од 10. јануара 2014. године, а подносиоци уставне жалбе су пријавили своје потраживање у стечајном поступку. Поступак стечаја окончан је решењем Привредног суда у Београду Ст. 166/13 од 4. јуна 2015. године и истим решењем је наложено брисање стечајног дужника из Регистра удружења Привредног суда у Београду, а право подносилаца уставне жалбе није намирено. Наведено решење објављено је у „Службеном гласнику РС“, од 19. августа 2015. године.

4. Оцењујући претпоставке од значаја за одлучивање о овој уставној жалби, Уставни суд 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 напомиње да су, у случају када неизвршење пресуде представља ситуацију која траје, подносиоци уставне жалбе могли да изјаве Уставном суду уставну жалбу све док се не спроведе извршење правноснажне пресуде. Такође, подносиоци су могли да, након ступања на снагу измена и допуна Закона о уређењу судова и Закона о заштити права на суђење у разумном року, пред редовним судовима истакну повреду права на суђење у разумном року. Међутим, када неизвршење

правноснажне пресуде представља трајну ситуацију, како је то овде случај, рок за изјављивање уставне жалбе се не може одложити на неодређено време, већ тада подносиоци треба уставну жалбу да поднесу када постане очигледно да нема реалног изгледа за повољан исход поступка извршења (видети пресуду Европског суда за људска права у предмету *Александар Соколов против Србије*, од 14. јануара 2014. године). Уставни суд сматра да су за време трајања извршног и стечајног поступка подносиоци уставне жалбе могли да имају реалну наду да ће њихово потраживање бити измирено, али ово очекивање је требало да престане сазнањем за чињеницу да је стечајни поступак над извршним дужником окончан решењем Привредног суда у Београду Ст. 166/13 од 4. јуна 2015. године те да је на основу њега извршни дужник брисан из регистра, с обзиром да је наведено решење 19. августа 2015. године објављено у „Службеном гласнику РС“ број 72, као и да податак о чињеници да је извршни дужник избрисан из регистра доступан свима, непосредним увидом у Регистар удружења Привредног суда у Београду. Ово тим пре што је овим решењем Привредног суда у Београду констатовано да нема стечајне масе и да су трошкови поступка већи од имовине стечајног дужника (овакав став Уставни суд је заузео у решењу Уж – 9164/2012 од 13. октобра 2015. године, доступном на сајту Уставног суда [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs)).

Следом реченог, Уставни суд налази да је у конкретном случају, рок за изјављивање уставне жалбе почео да тече од дана објављивања решења о закључењу стечајног поступка Привредног суда у Београду у „Службеном гласнику РС“ број 72 од 19. августа 2015. године. Како је уставна жалба изјављена 10. децембра 2015. године, Уставни суд је утврдио да је уставна жалба неблагоприятна.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу као неблагоприятну, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона.

5. С обзиром на изнето, Суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-8166/2015 од 7. марта 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

1. Не дозвољава се повраћај у пређашње стање Ђ. Ч. због пропуштеног рока за изјављивање уставне жалбе.

2. Одбацује се уставна жалба Ђ. Ч. изјављена против пресуде Основног суда у Врбасу П. 517/14 од 13. маја 2015. године и пресуде Вишег суда у Сомбору Гж. 657/15 од 30. новембра 2015. године.

## Образложење

1. Ђ. Ч. из Врбаса је 17. марта 2016. године, Уставном суду поднео уставну жалбу против пресуде Основног суда у Врбасу П. 517/14 од 13. маја 2015. године и пресуде Вишег суда у Сомбору Гж. 657/15 од 30. новембра 2015. године, због повреде чл. 3, 32. и 145. Устава Републике Србије.

Уз уставну жалбу поднет је и предлог за повраћај у пређашње стање због пропуштеног рока за изјављивање уставне жалбе. У предлогу је наведено да подносилац уставне жалбе није могао на време да поднесе уставну жалбу због здравствених проблема (лечења) у периоду од 5. децембра 2015. године до 2. марта 2016. године.

2. Одредбама члана 84. Закона 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 се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом (став 1); да ће лицу које из оправданих разлога пропусти рок за подношење уставне жалбе, Уставни суд дозволити повраћај у пређашње стање ако то лице у року од 15 дана од дана престанка разлога који је изазвао пропуштање, поднесе предлог за повраћај у пређашње стање и ако истовремено са овим предлогом поднесе и уставну жалбу (став 2), да се после истека три месеца од дана пропуштања не може тражити повраћај у пређашње стање (став 3).

3. Пошто подносилац уставне жалбе није доказао постојање оправданих разлога који су га онемогућили или спречили да непосредно или преко пуномоћника изјави уставну жалбу у Законом прописаном року, Уставни суд није дозволио повраћај у пређашње стање, због пропуштеног рока за изјављивање уставне жалбе.

Имајући у виду наведено, Уставни суд није дозволио повраћај у пређашње стање, те је, у смислу одредбе члана 84. став 2. Закона о Уставном суду, одлучио као у тачки 1. изреке.

4. С обзиром на то да Уставни суд није дозволио повраћај у пређашње стање, а да је подносилац у уставној жалби навео да је оспорену пресуду Вишег суда у Сомбору Гж. 657/15 од 30. новембра 2015. године (којом је потврђена оспорена пресуда Основног суда у Врбасу П. 517/14 од 13. маја 2015. године), примио 8. децембра 2015. године, Суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу као неблаговремену, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона.

5. Имајући у виду изложено, Суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Г. В. изјављена против пресуде Вишег суда у Нишу Гж. 1274/15 од 22. јула 2015. године.

### Образложење

1. Г. В. из Ниша је 21. марта 2016. године, преко пуномоћника Д. С, адвоката из Ниша, поднео уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Нишу Гж. 1274/15 од 22. јула 2015. године, због повреде права на правично суђење и на једнаку заштиту права, зајемчених чл. 32. и 36. Устава Републике Србије, као и због повреде члана 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

2. 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), 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.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, утврдио да је оспорена пресуда Вишег суда у Нишу подносиоцу уставне жалбе достављена 10. августа 2015. године.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 2) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу као неблагоприятну, јер је изјављена после истека рока из члана 84. став 1. Закона.

4. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-2288/2016 од 5. децембра 2017. године

### Ненадлежност Уставног суда за одлучивање

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Ж. Г. изјављена против решења Основног суда у Новом Пазару Пп. 160/04 од 27. маја 2015. године, решења Вишег суда у Новом Пазару Гж. 715/15 од 30. септембра 2015. године и решења Врховног касационог суда Рев2. 96/16 од 9. марта 2016. године.

## Образложење

1. Ж. Г. из Рашке је 15. јула 2016. године, преко пуномоћника Н. М, адвоката из Новог Пазара, Уставном суду поднео уставну жалбу, допуњену поднеском од 31. марта 2017. године, против решења Основног суда у Новом Пазару П1. 160/04 од 27. маја 2015. године, решења Вишег суда у Новом Пазару Гж. 715/15 од 30. септембра 2015. године и решења Врховног касационог суда Рев2. 96/16 од 9. марта 2016. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава и права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава.

Уставном жалбом и њеном допуном се оспоравају одлуке донете у поступку који је вођен по предлогу подносиоца уставне жалбе за понављање правноснажно окончаног поступка.

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, уставна жалба се може изјавити само против појединачног акта или радње којима је одлучивано о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе, пошто само таквим актом или радњом подносиоцу може бити повређено или ускраћено неко од Уставом зајемчених права и слобода. Такође, право на правично суђење из члана 32. став 1. Устава садржи уставно јемство свакоме да ће независан, непристрасан и законом већ установљени суд, правично и у разумном року, јавно расправити и одлучити, између осталог, о његовим правима и обавезама.

3. Полазећи од наведеног, а имајући у виду да појединачним актима који се оспоравају уставном жалбом није одлучивано о правима и обавезама подносиоца уставне жалбе, већ само о томе да ли су испуњени законом прописани услови да се правноснажно окончани поступак понови, то је Уставни суд оценио да се оспорени акти, *rationae materiae*, не могу довести у везу са повредом права на правично суђење како је то утврђено у члану 32. став 1. Устава.

Одредбом члана 36. став 1. Устава, на чију повреду се такође указује уставном жалбом, свакоме је зајемчена једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Из наведене садржине зајемченог права следи да до ускраћивања једнаке заштите права пред судовима, односно другим органима и организацијама чије се радње и акти могу оспоравати уставном жалбом, може доћи пре свега неједнаким поступањем у истим чињеничним и правним ситуацијама.

У погледу навода уставне жалбе који се односе на различито поступање судова у истим чињеничним и правним ситуацијама, Уставни суд констатује да подносилац уз уставну жалбу није доставио одговарајуће доказе да су судови у Републици Србији у истим чињеничним и правним ситуацијама доносили другачије (различите) одлуке од одлука које се оспоравају уставном

жалбом, односно није доставио доказе који би представљали довољан разлог да се утврди повреда истакнутог права из члана 36. став 1. Устава.

Наиме, у прилог тврдње о неједнаком поступању судова, подносилац уставне жалбе доставља решења Врховног касационог суда Рев2. 834/11 од 3. новембра 2011. године, Рев2. 833/11 од 27. децембра 2011. године, Рев2. 831/11 од 23. новембра 2011. године, Рев2. 2179/16 од 27. октобра 2016. године, Рев2. 2180/16 од 27. октобра 2016. године, Рев2. 2178/16 од 27. октобра 2016. године, Рев2. 1123/16 од 23. новембра 2016. године, Рев2. 1690/16 од 23. новембра 2016. године, Рев2. 1568/16 од 23. новембра 2016. године, Рев2. 2110/16 од 23. новембра 2016. године, Рев2. 2561/16 од 2. децембра 2016. године, Рев2. 2562/16 од 2. децембра 2016. године, Рев2. 1121/16 од 8. децембра 2016. године, Рев2. 2175/16 од 8. децембра 2016. године, Рев2. 2625/16 од 8. децембра 2016. године, Рев2. 2631/16 од 9. децембра 2016. године, Рев2. 2637/16 од 15. децембра 2016. године, Рев2. 2176/16 од 15. децембра 2016. године, Рев2. 2638/16 од 15. децембра 2016. године, Рев2. 2633/16 од 15. децембра 2016. године, Рев2. 2181/16 од 15. децембра 2016. године, Рев2. 2627/16 од 15. децембра 2016. године, Рев2. 1689/16 од 21. децембра 2016. године, Рев2. 1758/16 од 21. децембра 2016. године, Рев2. 1116/16 од 21. децембра 2016. године, Рев2. 2177/16 од 21. децембра 2016. године, Рев2. 2560/16 од 28. децембра 2016. године и Рев2. 1996/16 од 29. децембра 2016. године, а којим решењима су по поднетој ревизији укинута другостепена и првостепена решења и предмети враћени на поновно одлучивање.

Уставни суд констатује да наведена решења не могу бити доказ о неједнаком поступању, јер је релевантан само правноснажни исход судског поступка, а решењем о укидању решења и враћању предмета на поновно одлучивање поступак се не окончава.

Подносилац је као доказ о могућем неједнаком поступању судова доставио и решење Апелационог суда у Београду Гж1. 569/15 од 1. априла 2015. године.

Уставни суд истиче да захтев правне сигурности допушта одређена одступања у тумачењу која се прихватају као саставни део сваког правосудног система који је састављен од првостепених и другостепених судова који имају надлежност на одређеној територији, као што је то случај у Републици Србији, те једна потенцијално различита одлука Апелационог суда у Београду у овом конкретном случају, не представља довољан разлог да се утврди постојање повреде Уставом гарантованог права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава. Уставни суд такође констатује да није његова надлежност да уједначава судску праксу, већ да је то надлежност Врховног касационог суда.

Стога је Уставни суд оценио да уставна жалба не садржи доказе којима би била поткрепљена тврдња подносиоца о повреди права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Уставни суд је оценио и да се тврдње подносиоца уставне жалбе у вези истакнуте повреде права на правичну накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава не могу довести у везу са оспореним решењима Основног суда у



Новом Пазару П1. 160/04 од 27. маја 2015. године, Вишег суда у Новом Пазару Гж. 715/15 од 30. септембра 2015. године и Врховног касационог суда Рев2. 96/16 од 9. марта 2016. године, јер у предметном поступку није мериторно одлучивано о праву на рад подносиоца уставне жалбе, већ искључиво о његовом предлогу за понављање правноснажно окончаног поступка.

Полазећи од свега наведеног, 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 уставну жалбу јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредбе члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-5565/2016 од 5. децембра 2017. године

**Недопуштена уставна жалба (недостатак активне легитимације за подношење уставне жалбе, оспорени акт не постоји у правном поретку, нису исцрпљена правна средства за заштиту права, оспорени акт није акт који се може оспоравати уставном жалбом, преурањена уставна жалба и др)**

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба С. Н. П. и малолетног Б. П. изјављена против пресуде Вишег суда у Београду Кж1. 464/15 од 18. августа 2015. године.

## Образложење

1. С. Н. П. из Б. и малолетни Б. П. из Б, поднели су Уставном суду 28. септембра 2015. године уставну жалбу против пресуде означене у изреци, због повреде права из чл. 25. и 32. Устава Републике Србије, као и чл. 3, 6, 8. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чију евентуалну повреду Уставни суд цени у односу на одговарајуће одредбе Устава.

Уставном жалбом се оспорава другостепена судска одлука којом је правноснажно одбијена оптужба, која је окривљеној била стављена на терет приватном кривичном тужбом подносиоце уставне жалбе, због заштите начела *ne bis in idem*, с обзиром на то да је у прекршајном поступку

осуђена за идентично чињенично стање квалификовано као прекршај против јавног реда и мира, те је окривљена ослобођена од оптужбе да је извршила кривично дело лаке телесне повреде према малолетном подносиоцу уставне жалбе, јер дело које је окривљеној стављено на терет приватном кривичном тужбом није кривично дело, с обзиром на то да је у току поступка утврђено да је окривљена, из нехата, без намере да повреди малолетног оштећеног, одгурнувши оштећену С. Н, а која је оборила и малолетног оштећеног, њему нанела лаке телесне повреде у виду подлива на леђима.

Из навода уставне жалбе произлази да подносиоци разлоге за повреде свих означених уставних права налазе у томе што окривљена није оглашена кривом и у кривичном поступку и кажњена.

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 је изјављује лице о чијим правима и обавезама је одлучивано појединачним актом који се оспорава уставном жалбом, односно лице према коме је предузета оспорена радња.

3. Испитујући испуњеност претпоставки за одлучивање Уставни суд је утврдио да подносиоци уставне жалбе повреду свих означених уставних права заснивају на повреди права из члана 32. став 1. Устава, изражавајући субјективно незадовољство што окривљена није оглашена кривом због кривичних дела која су јој приватном кривичном тужбом подносилаца била стављена на терет. Полазећи од тога да се право на правично суђење 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, Уставни суд указује на то да се лице које у кривичном поступку има положај приватног тужиоца, оштећеног или оштећеног који има својство тужиоца, не може позивати на то да му је повређено право на правично суђење тиме што против окривљеног није покренут и вођен кривични поступак, или што кривични поступак није окончан осудом оптуженог лица, односно што оптуженоме није изречена одређена кривична санкција. Због тога је уставна жалба *ratione personae* недопуштена.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), одбацио уставну жалбу јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

4. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба В. К. изјављена против пресуде Првог основног суда у Београду П. 14597/11 од 5. јуна 2013. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 7714/13 од 22. јануара 2015. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. В. К. из Београда изјавио је 15. априла 2015. године, преко пуномоћника Ђ. Д. П, адвоката из Београда, Уставном суду уставну жалбу, која је накнадно допуњена, против пресуде Првог основног суда у Београду П. 14597/11 од 5. јуна 2013. године и пресуде Апелационог суда у Београду Гж. 7714/13 од 22. јануара 2015. године, због повреде члана 21, члана 32. став 1, члана 35, члана 36. став 1. и члана 58. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспоравају пресуде донете у парничном поступку вођеном ради накнаде штете, у коме је подносилац уставне жалбе имао процесно својство тужиоца и којима је његов тужбени захтев одбијен као неоснован.

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. Испитујући постојање претпоставки за поступање по поднетој уставној жалби, Уставни суд је увидом у списе предмета Првог основног суда у Београду П. 33148/16 утврдио да је решењем Врховног касационог суда Рев. 1485/16 од 8. септембра 2016. године прихваћено одлучивање о ревизији подносиоца уставне жалбе као о изузетно дозвољеној, те да су истим решењем укинуте пресуде Првог основног суда у Београду П. 14597/11 од 5. јуна 2013. године и Апелационог суда у Београду Гж. 7714/13 од 22. јануара 2015. године и предмет враћен првостепеном суду на поновни поступак.

Имајући у виду да пресуде које се уставном жалбом оспоравају више не постоје у правном поретку, 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 уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на изнето, Суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба Г. Ж. изјављена против решења Основног суда у Лебану Ипв И. 115/15 од 23. новембра 2015. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Г. Ж. из Београда поднео је 26. децембра 2015. године, преко пуномоћника М. С, адвоката из Београда, Уставном суду уставну жалбу против решења Основног суда у Лебану Ипв И. 115/15 од 23. новембра 2015. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Оспореним решењем усвојен је приговор извршног дужника, укинута је решење о извршењу, обустављено је извршење одређено тим решењем и укинута су све спроведене радње. У поуци о правном леку је наведено да против овог решења није дозвољена жалба.

У уставној жалби се, између осталог, наводи да суд извршном повериоцу није доставио приговор извршног дужника и да извршни поверилац није упознат са његовом садржином, те да због тога није могао да се о истом изјасни.

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. Одредбом члана 175. став 3 Устава предвиђено је да се поступак пред Уставним судом уређује законом. Законом о Уставном суду одредбом члана 82 предвиђено је када се може изјавити уставна жалба, *inter alia*, када „су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту“.

3. У поступку претходног испитивања уставне жалбе, увидом у оспорено решење и документацију приложу уз уставну жалбу, утврђено је: да је решењем Основног суда у Лебану И. 733/15 од 30. октобра 2015. године усвојен предлог за извршење извршног повериоца, овде подносиоца уставне жалбе, и одређено је принудно извршење јавном продајом непокретности ради наплате новчаног потраживања, а на основу поравнања закљученог пред Другим општинским судом у Београду, у предмету П. 2751/02 од 30. јуна 2004. године и да је извршни дужник против наведеног решења изјавио приговор који је усвојен оспореним решењем Основног суда у Лебану Ипв И. 115/15 од 23. новембра 2015. године.

Наиме, Основни суд у Лебану је оспореним решењем Ипв И. 115/15 од 23. новембра 2015. године усвојио приговор извршног дужника, укинуо решење о извршењу, обуставио извршење одређено тим решењем и укинуо

све спроведене радње. У оспореном решењу је, између осталог, наведено: да је судско поравнање закључено 30. јуна 2004. године, да је предлог за извршење поднет 23. октобра 2015. године, да се извршни дужник у изјављеном приговору позвао на застарелост, те да је веће, имајући у виду наведено и одредбе Закона о облигационим односима, обуставило поступак. Такође је наведено да против овог решења жалба није дозвољена.

4. Одредбама Устава на које се подносилац у уставној жалби позвао, свакоме се јемчи, између осталог, право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама (члан 32. став 1).

Одредбама члана 40. раније важећег Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“ бр. 31/11, 99/11, 109/13, 55/14 и 139/14), који се примењује у конкретном случају, било је прописано: да на решење о извршењу на основу извршне исправе приговор могу да поднесу извршни дужник и извршни поверилац (став 1); да решење из става 1. овог члана извршни поверилац може побијати само у делу који се односи на трошкове извршења (став 2); да извршни поверилац може поднети приговор против решења из става 1. овог члана, којим је одбијен или одбачен предлог за извршење (став 3); да приговор не одлаже извршење решења, осим ако је законом другачије прописано (став 4).

Одредбама члана 44. наведеног закона било је прописано: да када оцени да је приговор извршног дужника основан, судија га може усвојити, укинути решење о извршењу, обуставити извршење у целини или делимично и укинути спроведене радње (став 1); да када оцени да је приговор извршног повериоца основан судија га може усвојити, укинути решење и поново одлучити о предлогу, односно трошковима поступка (став 2); да се на решење из става 1. овог члана може изјавити приговор већу истог суда (став 3).

У конкретном случају, оспорено решење је донето у извршном поступку у коме је подносилац уставне жалбе имао својство извршног повериоца. Оспореним решењем о обустави извршења је у суштини коначно одлучено о имовинским правима подносиоца уставне жалбе као извршног повериоца, при чему је Основни суд у Лебану у поуци о правном леку навео да против наведеног решења „жалба није дозвољена”.

Оспореним решењем обустављен је поступак извршења одређен претходно донетим решењем о извршењу, те је коначно одлучено о праву подносиоца уставне жалбе да своје потраживање према извршном дужнику намири у предметном поступку.

Стога, с обзиром на право странке на правно средство које се јемчи одредбом члана 36. став 2. Устава, Уставни суд сматра да када се решењем у извршном поступку одлучује, као у конкретном случају, о правима и обавезама странака, оне имају право на правни лек, односно право на приговор, у складу са чланом 44. раније важећег Закона о извршењу и обезбеђењу, те да подносиоцу уставне жалбе као извршном повериоцу припада право на изјављивање приговора већу првостепеног суда.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да је подносилац имао право да приговором побија оспорено решење Основног суда у Лебану Ипв И. 115/15 од 23. новембра 2015. године, иако о томе није био поучен од стране суда. Стога, решењем о одбачају овде разматране уставне жалбе, Суд констатује, у претходном поступку контроле процесних претпоставки за мериторно разматрање уставне жалбе, да подносилац жалбе није исцрпео правни пут на који има право и то услед погрешне правне поуке Основног суда у Лебану, дате у наведеном оспореном решењу.

Имајући у виду да подносилац претходно није искористио правно средство за заштиту својих права у извршном поступку – приговор против оспореног решења, а да се уставна жалба као строго супсидијарно средство може изјавити само под условом да су исцрпљена сва друга правна средства, Уставни суд је одбацио уставну жалбу, 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), јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Како је неспорно да је подносилац погрешно поучен да на решење не може поднети жалбу, Уставни суд констатује да подносилац не сме сносити штетне последице погрешне поуке о правном леку у оспореном акту, те да, сагласно члану 44. Закона о извршењу и обезбеђењу, у року од 5 радних дана од пријема овог решења може изјавити надлежном већу приговор против решења Основног суда у Лебану Ипв И. 115/15 од 23. новембра 2015. године.

5. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-8608/2015 од 7. марта 2017. године

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Д. Б. изјављена против пресуде Врховног касационог суда Рев. 971/14 од 1. октобра 2014. године.

## Образложење

1. Д. Б. из Новог Сада поднео је 20. фебруара 2015. године, преко пуномоћника Т. Д, адвоката из Новог Сада, Уставном суду уставну жалбу против акта наведеног у изреци 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 Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава пресуда донета у поступку вођеном ради измене одлуке о висини доприноса за издржавање у коме је подносилац уставне жалбе имао процесни положај туженог, а којом је одбијена његова ревизија изјављена против другостепене одлуке којом је он правноснажно обавезан да доприноси издржавању своје малолетне деце износом вишем од онога који је био одређен пресудом о разводу брака законске заступнице мал. тужиља и туженог.

Суштина навода уставне жалбе своди се на тврдње о погрешно утврђеном чињеничном стању и погрешној примени меродавног материјалног права, те пропусту судова да воде рачуна о његовим егзистенцијалним потребама.

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. 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, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца 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 још једном оцени законитост оспорених аката.

Што се тиче истакнуте повреде права из члана 36. Устава, Уставни суд подсећа да услов који мора постојати да би се могла ценити повреда права на једнаку заштиту права, јесте различито поступање судова у истој правној и чињеничној ситуацији, док се правом на правно средство, пре свега, гарантује двостепеност у одлучивању. Како подносилац не указује на различито поступање судова у истоветним ситуацијама, а имао је и искористио је не само право на подношење редовног, већ и ванредног правног лека, то формално позивање на повреду уставних права и слобода, само по себи, уставну жалбу не чини допуштеном.

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 утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба В. С. изјављена против решења Управног суда Ув. 230/15 од 22. октобра 2015. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. В. С. из Суботице изјавио је, 19. децембра 2015. године, преко пуномоћника Д. Л, адвоката из Суботице, Уставном суду уставну жалбу против решења Управног суда Ув. 230/15 од 22. октобра 2015. године, због повреде права из чл. 35, 36, 58. и 67. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава решење којим је одбачен као недозвољен приговор подносиоца уставне жалбе изјављен против решења Управног суда У. 3316/15 од 15. априла 2015. године. Наведеним решењем одбачена је тужба тужиоца Регионалне привредне коморе Суботица из Суботице изјављена против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије број 07-00-04228/2014-03 од 29. јануара 2015. године, у предмету слободног приступа информацијама од јавног значаја.

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. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да се наводи подносиоца не могу довести у везу са оспореним актом и зајемченим правима чија се повреда истиче, пошто је оспореним решењем одлучивано само о испуњености процесних претпоставки за изјављивање правног средства у управном спору који је вођен у предмету слободног приступа информацијама од јавног значаја.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је одбацио уставну жалбу као *ratione materiae* недопуштену, 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), јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на изнето, Суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.



Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба А. Т. изјављена против „поступања председника Вишег суда у Београду, решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године, наредбе Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године, решења Апелационог суда у Београду Су. I-2 96/16 од 6. јула 2016. године, као и поступања Високог савета судства“.

## Образложење

1. А. Т. из Београда поднео је, 18. јула 2016. године, Уставном суду уставну жалбу против „поступања председника Вишег суда у Београду, решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године, наредбе Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године, решења Апелационог суда у Београду Су. I-2 96/16 од 6. јула 2016. године, као и поступања Високог савета судства“, због повреде права из члана 32, члана 36. став 2. и чл. 55. и 60. Устава Републике Србије.

У уставној жалби је, између осталог, наведено:

– да је оспореним решењем Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године усвојен захтев заменика Тужиоца за организовани криминал за изузеће поступајућег члана претресног већа<sup>4</sup> и исти је изузет од поступања у кривичном предмету Вишег суда К. По.1. 36/15;

– да решење Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године није достављено подносиоцу уставне жалбе, а према поуци о правном леку против истог жалба није дозвољена;

– да је „против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године, у складу са чланом 29. Закона о судијама, подносилац ове жалбе упутио 1. јула 2016. године притужбу Високом савету судства, те да до момента подношења уставне жалбе Високи савет судства није решио по притужби подносиоца“;

– да је „нејасно да ли се притужба и приговор могу сматрати делотворним правним средствима“;

– да „председник Вишег суда у Београду одлучује о правима судије, али му не доставља одлуку,..., не улазећи у разлоге за недостављање одлуке лицу о чијим правима се одлучује, може се закључити да то недостављање у конкретном случају представља очигледно кршење права на фер и правично поступање“;

– да „након што је подносилац поднео Високом савету судства<sup>5</sup> притужбу за заштиту својих права, тај савет је на дневни ред своје редовне

4 Мисли се на подносиоца уставне жалбе

5 Подносилац у уставној жалби очигледном техничком омашком означава Високи савет судства као „Врховни савет судства“

седнице заказане за 15. јул 2016. године<sup>6</sup> ставио као тачку дневног реда оцену спојивости судијске функције са чланством у удружењу „Ц.“, те да Високи савет судства не може да одлучује о спојивости или неспојивости судијске функције са чланством у удружењу“;

– да „подносилац нема на располагању ефикасна правна средства којима може да издејствује преиспитивање одлука председника Вишег суда у Београду, председника Апелационог суда у Београду, као и поступања и одлуке Високог савета судства“.

2. Према 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.

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) је по својој садржини истоветна одредби члана 170. Устава.

Из наведених одредаба Устава и Закона произлази да уставна жалба није правно средство којим се преиспитује законитост појединачних аката и радњи државних органа и ималаца јавних овлашћења, већ представља изузетно и посебно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода. Стога се и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставноправним разлозима којима се, са становишта Уставом утврђене садржине сваког од означених права или слобода, поткрепљују тврдње о њиховој повреди или ускраћивању.

3. Уставни суд је, у спроведеном претходном поступку, из достављене документације и списка предмета Вишег суда у Београду I Су. 2/16-161 и VII Су. 39/16-212, као и списка предмета Високог савета судства 071-00-1028/2016-01 и Управног суда У. 14252/16 утврдио:

– да је А. Т. поступао као члан већа у предмету К. По.1. 36/15 Вишег суда у Београду – Посебно одељење;

– да је оспореним решењем Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године усвојен захтев поднет од стране заменика Тужиоца за организовани криминал М. И. на главном претресу од 13. јуна 2016. године за изузеће поступајућег члана претресног већа судије А. Т., овде подносиоца уставне жалбе, те је исти изузет од поступања у кривичном предмету Вишег суда у Београду К. По.1. 36/15, те да ће у предмету К. По.1. 36/15 бити одређен други члан већа из реда судија које поступају у Посебном одељењу Вишег суда у Београду;

– да из доставнице произлази да је напред наведено решење 20. јуна 2016. године приспело у Виши суд у Београду – Посебно одељење и Одељење за ратне злочине са назнаком „за спис ВЕЗА: К. По.1. 36/15“;

6 У уставној жалби је очигледном омашком наведен датум 15. јул 2015. године

– да је против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године А. Т. изјавио 1. јула 2016. године притужбу Високом савету судства;

– да је оспореном наредбом Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године одређено да у предмету Вишег суда у Београду – Посебно одељење К. По.1. 36/15 уместо досадашњег члана већа судије А. Т., као члан већа поступа судија В. Л.;

– да је подносилац уставне жалбе 29. јуна 2016. године изјавио приговор против наредбе Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године;

– да је оспореним решењем Апелационог суда у Београду Су. I-2 96/16 од 6. јула 2016. године одбијен као неоснован приговор А. Т. изјављен против наредбе Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године;

– да је одлуком Високог савета судства бр. 071-00-1028/2016-01 од 13. септембра 2016. године одбачена притужба А. Т. изјављена против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године; у образложењу одлуке Високог савета судства је, између осталог, наведено да „Својим одлучивањем о притужби судије поводом решења председника суда о његовом изузећу у конкретном предмету, Високи савет судства би прекршио одредбе Законика о кривичном поступку и мимо своје Уставом и законом прописане надлежности одлучивао у конкретном судском, кривичном предмету. Тиме би, истовремено, нарушио независност судова и њихово право да решавају у конкретним стварима из судске надлежности. Устав Републике Србије, у члану 145. став 4. прописује да судску одлуку може преиспитати само надлежни суд, у законом прописаном поступку. Исту одредбу садржи и Закон о уређењу судова, у члану 3. став 3.“;

– да је одлуком Високог савета судства бр. 071-00-1028/2016-01 од 13. септембра 2016. године дата поука да се против одлуке Високог савета судства може покренути управни спор, подношењем тужбе Управном суду, у року од 30 дана од дана

достављања одлуке;

– да је А. Т. 13. октобра 2016. године поднео Управном суду тужбу за поништај одлуке Високог савета судства бр. 071-00-1028/2016-01 од 13. септембра 2016. године.

4. Имајући у виду правну природу и садржину оспореног решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године, наредбе Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године и решења Апелационог суда у Београду Су. I-2 96/16 од 6. јула 2016. године, Уставни суд је утврдио да се не ради о појединачним актима из члана 170. Устава, те је стога уставну жалбу у овом делу одбацио, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

5. Подносилац уставне жалбе сматра да му је поступањем председника Вишег суда у Београду повређено право на правично суђење и право на жалбу из члана 32. и члана 36. став 2. Устава тиме што „решење о изузећу Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године није

достављено А. Т, иако се директно односило на њега и јер је управо он изузет од поступања у конкретном предмету суда“, као и да „председник Вишег суда у Београду одлучује о правима судије, али му не доставља одлуку,..., не улазећи у разлоге за недостављање одлуке лицу о чијим правима се одлучује, може се закључити да то недостављање у конкретном случају представља очигледно кршење права на фер и правично поступање“.

Уставни суд је утврдио да ови наводи подносиоца нису чињенично утемељени. Наиме, из доставнице, а која се налази у списима предмета Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212, несумњиво произлази да је наведено решење<sup>7</sup> 20. јуна 2016. године приспело у Виши суд у Београду – Посебно одељење и Одељење за ратне злочине са знаком „за спис ВЕЗА: К. По.1. 36/15“, а у ком предмету је А. Т. поступао као члан већа. Такође, Уставни суд констатује да је подносилац уставне жалбе 1. јула 2016. године изјавио притужбу против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу.

6. Подносилац оспорава и поступање Високог савета судства. При томе наводи да је „против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године, у складу са чланом 29. Закона о судијама, упутио 1. јула 2016. године притужбу Високом савету судства, те да до момента подношења уставне жалбе Високи савет судства није решио по притужби подносиоца“. Уставни суд констатује да у тренутку изјављивања уставне жалбе 18. јула 2016. године, није решено по притужби подносиоца. Међутим, Уставни суд указује да је одлуком Високог савета судства бр. 071-00-1028/2016-01 од 13. септембра 2016. године одбачена притужба А. Т. изјављена против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године.

Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу у овом делу.

7. Подносилац уставне жалбе наводи да „нема на располагању ефикасна правна средства којима може да издејствује преиспитивање одлука председника Вишег суда у Београду, председника Апелационог суда у Београду, као и поступања и одлуке Високог савета судства“.

Прво, Уставни суд је утврдио да је подносилац, у конкретном случају, користио следећа правна средства – против решења Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године изјавио је 1. јула 2016. године притужбу Високом савету судства, дана 29. јуна 2016. године изјавио је приговор против наредбе Вишег суда у Београду I Су. 2/16 од 24. јуна 2016. године, а на крају је поднео и уставну жалбу Уставном суду, као и тужбу Управном суду за поништај одлуке Високог савета судства бр. 071-00-1028/2016-01 од 13. септембра 2016. године.

Друго, Уставни суд напомиње да је за одлучивање о уставној жалби од значаја достављање одлуке о последњем дозвољеном правном средству,

7 Мисли се на оспорено решење Вишег суда у Београду VII Су. 39/16-212 од 16. јуна 2016. године

а не само изјављивање таквог правног средства, у овом случају тужбе за поништај одлуке Високог савета судства бр. 071-00-1028/2016-01 од 13. септембра 2016. године Управном суду. Поступак пред Управним судом је и даље у току. Стога је Уставни суд констатовао да подносилац уставне жалбе у тренутку њеног подношења није исцрпео сва законом предвиђена правна средства, па је уставну жалбу у овом делу одбацио као недопуштену, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, јер нису испуњене Уставом и Законом утврђене претпоставке за вођење поступка.

7. С обзиром на изнето, Суд је, на основу одредаба члана 426 став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-5637/2016 од 19. јула 2017. године

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба С. В. изјављена против Одлуке Врховног суда части – Лекарске коморе Србије број Дж-35-3/2014 од 26. маја 2014. године.

## Образложење

1. С. В. из Сокобање поднео је 1. јула 2014. године, преко пуномоћника С. М, адвоката из Београда, Уставном суду уставну жалбу против Одлуке Врховног суда части – Лекарске коморе Србије број Дж-35-3/2014 од 26. маја 2014. године, због повреде начела и права из чл. 32, 142. и 145. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава одлука Лекарске коморе Србије донета у поступку утврђивања дисциплинске одговорности подносиоца уставне жалбе, као лекара, у коме је он оглашен одговорним за повреду професионалне дужности и у коме му је изречена дисциплинска мера – јавна опомена.

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 у поступку по уставној жалби испитује да ли су надлежни органи појединачним актима које су донели и радњама које су предузели, а који се уставном жалбом оспоравају, подносиоцу уставне жалбе повредили или ускратили означено уставно право или слободу, те се стога и наводи уставне жалбе морају заснивати на уставноправним разлозима којима се поткрепљују тврдње о повреди или ускраћивању означеног уставног права.

3. Испитујући наводе уставне жалбе који се односе на повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је Врховни суд части – Лекарска комора Србије, у оспореној одлуци довољно

и на разумљив начин образложио зашто је подносиоцу уставне жалбе, као лекару, у поступку утврђивања дисциплинске одговорности, у коме је он оглашен одговорним за повреду професионалне дужности, изречена дисциплинска мера – јавна опомена.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду садржину уставне жалбе, Уставни суд је оценио да се наводи подносиоца не могу сматрати уставноправним разлозима којима се аргументују тврдње о повреди права на правично суђење.

Испитујући постојање повреде права на приступ суду, као елемент права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, Уставни суд констатује да је одредбом члана 198. став 2. Устава утврђено да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Одредбама члана 3. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је: да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1); да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2). Према одредби члана 18. став 1. овог закона, тужба у управном спору се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року.

Одредбом члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10), која је важила у време оспореног акта, било је прописано да се против коначне одлуке Суда части којом је изречена дисциплинска мера из члана 43. тачка 1. овог Закона не може водити управни спор.

Одлуком Уставног суда ИУз-289/2015 од 8. јуна 2017. године утврђено је, између осталог, да одредба члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника („Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 99/10) није у сагласности са Уставом, као и да одредба члана 248. став 2. Статута лекарске коморе Србије („Службени гласник РС“, број 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – Одлука УС, 43/11 и 22/11), у делу који гласи: „осим када се ради о коначној одлуци којом је изречена мера јавне опомене из члана 240. овог статута“, није у сагласности са Уставом и законом. Наведена законска одредба престала је да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, односно 20. јула 2017. године.

Одредбама члана 60. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11) је прописано 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, као и да се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се врше не могу примењивати, не може ни дозволити ни спровести, а уколико је извршење започето да ће се оно обуставити.

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да подносилац уставне жалбе има право да тужбом у управном спору побија оспорену одлуку Врховног суда части – Лекарске коморе Србије, иако је од стране доносиоца оспореног акта, сагласно одредби члана 46. став 1. Закона о коморама здравствених радника, за коју је поменутом Одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, био поучен да то право нема.

С обзиром на то да подносилац уставне жалбе није искористио правно средство за заштиту својих права – тужбу у управном спору, а имајући у виду да је поука о правном средству садржана у оспореној одлуци дата на основу законске одредбе која се више не може примењивати, Уставни суд констатује да подносилац не сме сносити штетне последице изостајања поуке о правном средству у оспореном акту, те да, сагласно одредби члана 18. став 1. Закона о управним споровима, у року од 30 дана од дана пријема овог решења, може поднети тужбу Управном суду, ради оцене законитости оспореног акта.

Уставни суд констатује да се одредбама чл. 142. и 145. Устава, на које се подносилац уставне жалбе такође позива, не јемче људска и мањинска права и слободе, те стога ове одредбе не могу бити основ обраћања Суду у поступку по уставној жалби.

Полазећи од свега изложеног, 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 уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на све наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-5622/2014 од 9. новембра 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

### Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба 33 „В.“ изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 2082/15 од 24. септембра 2015. године.

### О б р а з л о ж е њ е

1. 33 „В.“ из В. поднела је 19. фебруара 2016. године, преко пуномоћника С. Р., адвоката из В, Уставном суду уставну жалбу против пресуде Апелационог

суда у Београду Гж1. 2082/15 од 24. септембра 2015. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава другостепена пресуда којом је преиначена пресуда Основног суда у Ваљевоу П1. 444/14 од 11. маја 2015. године тако што је усвојен тужбени захтев тужилаца којим су тражили да се обавезе тужени, овде подносилац уставне жалбе, да на име разлике отпремнине исплати тужиоцима ближе означене износе са припадајућом каматом.

У уставној жалби се наводи да је Апелациони суд у Београду произвољно и без упоришта у процесним и материјалноправним нормама преиначио првостепену пресуду, упркос чињеници да је коначним и правноснажним решењем туженог, овде подносиоца уставне жалбе, утврђена висина накнаде за отпремнину.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, једна од претпоставки за подношење уставне жалбе је да су претходно искоришћена прописана правна средства за заштиту права у редовном поступку.

3. Уставни суд је у спроведеном претходном поступку, увидом у списе предмета Основног суда у Ваљевоу П1. 444/14 утврдио да су М. Б. из Жабара и С. Н. из Ваљева поднели 8. јула 2014. године тужбу против ЗЗ „В.“ из В, ради исплате разлике отпремнине.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да је оспорена другостепена пресуда донета у време важења Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 49/13, 74/13 и 55/14), којим је, у члану 403. став 2. тачка 2), прописано да је ревизија увек дозвољена ако је другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака, те да из навода уставне жалбе произлази да подносилац није изјавио ревизију против пресуде Апелационог суда у Београду Гж1. 2082/15 од 24. септембра 2015. године, то Уставни суд констатује да подносилац пре обраћања Уставном суду није исцрпео Законом прописано правно средство за заштиту својих права у редовном поступку. Стога је Уставни суд одбацио уставну жалбу, 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), јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на изнето, Суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-1395/2016 од 14. новембра 2017. године

**Недостатак других процесних претпоставки за вођење поступка (недостатак уставноправних разлога у уставној жалби, очигледно неоснована уставна жалба и др)**



Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба Д. Р. изјављена против решења Врховног касационог суда Рев. 518/2015 од 18. марта 2015. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Р. из Зрењанина је 18. септембра 2015. године, преко пуномоћника К. Р. адвоката из Зрењанина, поднео Уставном суду уставну жалбу против решења Врховног касационог суда Рев. 518/2015 од 18. марта 2015. године, због повреде начела и права зајемчених одредбама чл. 20, 22, 32. и 36. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава решење којим је одбачена као недозвољена ревизија туженог, овде подносиоца уставне жалбе, изјављена против другостепене пресуде донете у спору мале вредности.

С обзиром на то да је одредбама члана 20. Устава само прокламовано начело ограничења људских и мањинских права, Уставни суд је испитивао наводе подносиоца уставне жалбе којим се указује на повреду његових права зајемчених одредбама чл. 22, 32. и 36. Устава у предметном парничном поступку.

2. Из одредбе члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно правно средство за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода, произлази да је једна од претпоставки за изјављивање уставне жалбе да њени наводи дају довољно основа за сумњу да је оспореним појединачним актом или радњом дошло до повреде или ускраћивања означеног уставног права или слободе.

3. Разматрајући наводе уставне жалбе о повреди права на правично суђење у предметном парничном поступку, Уставни суд је закључио да подносилац своје тврдње о повреди права зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава заснива на чињеници да је Врховни касациони суд, одлучујући о његовој ревизији, превидео новелиране одредбе Закона о парничном поступку из 2011. године, које предвиђају да је наведени ванредни правни лек увек дозвољен против другостепене пресуде преиначујућег карактера, те да ревизијски суд није образложио зашто је у конкретном случају недозвољена ревизија. Међутим, Уставни суд налази да су овакви наводи подносиоца уставне жалбе заправо последица његовог погрешног мишљења да се у поступку по ревизији морао примењивати Закон о парничном поступку из 2011. године, а не и стваран доказ да је оспореним решењем Врховног касационог суда Рев. 518/2015 од 18. марта 2015. године повређено његово право на правично суђење. С тим у вези, Уставни суд сматра да је ревизијски суд дао довољне, јасне и уставноправно прихватљиве разлоге када је оценио да се дозвољеност наведеног ванредног правног лека, који је изјавио подносилац уставне жалбе, има ценити према одредбама Закона о парничном

поступку из 2004. године, који се примењивао у овој парници у којој је тужба поднета 10. фебруара 2009. године, у смислу одредбе члана 506. став 1. Закона о парничном поступку из 2011. године. При томе, Врховни касациони суд је извео уставноправно прихватљив закључак да се у конкретном случају ради о спору мале вредности у коме против одлуке другостепеног суда према одредбама члана 478. став 6. Закона о парничном поступку из 2004. године није било могуће изјавити ревизију. Уставни суд је оценио да су очигледно неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да суд највише правне инстанце није образложио зашто је недозвољена његова ревизија изјављена против пресуде Вишег суда у Зрењанину Гж. 910/13 од 4. јуна 2014. године, јер из образложења оспореног решења произлази да се Врховни касациони суд управо позвао на одредбе Закона о парничном поступку из 2004. године које су биле меродавне за правну оцену о дозвољености поменутог ванредног правног лека.

Испитујући наводе подносиоца уставне жалбе да је оспореним решењем повређено његово право на судску заштиту из члана 22. Устава, Уставни суд је нашао да подносилац повреду овог права изводи из повреде права на правично суђење. Како је Суд претходно закључио да су очигледно неосноване тврдње подносиоца уставне жалбе да је оспореним решењем Врховног касационог суда Рев. 518/2015 од 18. марта 2015. године повређено његово право на правично суђење, то је оцењено да нема места ни тврдњи подносиоца о повреди Уставом зајемченог права на судску заштиту.

Поред тога, Уставни суд је утврдио да се подносилац уставне жалбе у оквиру навода о повреди права из члана 36. Устава у предметном парничном поступку искључиво позива на повреду права на правно средство које је зајемчено ставом 2. наведеног члана Устава. У том смислу, Уставни суд истиче да пресуда Вишег суда у Зрењанину Гж. 910/13 од 4. јуна 2014. године представља доказ да је подносилац уставне жалбе имао и искористио право на правно средство – жалбу, којом је издејствовао преиначење првостепене пресуде тако што је наведеном другостепеном пресудом обавезан да плати тужиоцу мањи новчани износ на име дуга. Имајући у виду претходно изнету правну оцену у погледу непостојања повреде права на правично суђење, Уставни суд констатује да у поступку по ревизији није било законом прописаних услова за мериторно одлучивање, па да нема места тврдњи подносиоца уставне жалбе да је оспореним решењем Врховног касационог суда Рев. 518/2015 од 18. марта 2015. године повређено његово право на правно средство.

Будући да се оспорено ревизијско решење заснива на уставноправно прихватљивом тумачењу процесног права, Уставни суд је одбацио уставну жалбу као очигледно неосновану, 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).

4. Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Уставни суд донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба Д. Р. изјављена против става 3. пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 3379/13 од 9. јула 2014. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Д. Р. из Чачка изјавио је 17. септембра 2014. године уставну жалбу против става 3. пресуде Апелационог суда у Крагујевцу Гж1. 3379/13 од 9. јула 2014. године, због повреде начела и права зајемчених чл. 21, 32, 35. и 36. Устава Републике Србије.

Подносилац је у поступку који је претходио уставносудском имао процесно својство тужиоца, а поступак се водио против тужене Републике Србије – Министарство правде и државне управе, Основно јавно тужилаштво у Чачку, ради накнаде материјалне и нематеријалне штете која је настала након што му је престала функција заменика јавног тужиоца јер није изабран на јавнотужилачку функцију за коју је конкурисао. Оспореном другостепеном пресудом је преиначена првостепена пресуда тако што је одбијен као неоснован тужбени захтев којим је тужилац потраживао накнаду нематеријалне штете због претрпљених душевних болова због повреде части и угледа.

Подносилац у уставној жалби истиче да је његов тужбени захтев којим је потраживао накнаду нематеријалне штете погрешно одбијен и то на основу веома штурих, нејасних и веома површних разлога датих у образложењу оспорене пресуде. Такође, подносилац истиче да је материјално право погрешно примењено и када је одбијен његов захтев којим је тражио да се тужени обавезе да му на име накнаде материјалне штете накнади трошкове састава уставне жалбе. Ово због тога што је у конкретном поступку предметна уставна жалба била нужна, јер је сматрана као приговор на одлуку ДВТ. Осим тога, жалилац посебно указује да је исти суд у предмету Гж. 782/13 од 3. априла 2014. године, усвојио захтев (тамо) тужиоца којим је потраживана накнада материјалне штете због трошкова поступка пред Уставним судом, док овде заузима потпуно супротан став, због чега је створена правна несигурност.

Подносилац од Уставног суда тражи да уставну жалбу усвоји, поништи другостепену пресуду у оспореном делу, наложи другостепеном суду да у том делу донесе нову одлуку о жалби тужене изјављеној против првостепене пресуде, те да му накнади нематеријалну штету у висини од 300.000,00 динара.

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 слобода, 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. Оцењујући истакнуту повреду права на правично суђење, Уставни суд је утврдио да оспорена другостепена пресуда садржи довољно и јасно образложење о томе због чега је тужбени захтев којим је подносилац потраживао накнаду нематеријалне штете неоснован, као и да меродавно материјално право није примењено на штету подносиоца. Полазећи од тога, Суд је оценио да се наводи подносиоца не могу прихватити као уставноправни разлози за тврдње о повреди означеног права, већ да се од Суда, у суштини, тражи да као ревизијски суд још једном оцени законитост оспореног акта.

Испитујући наводе подносиоца о недостацима у образложењу оспорене пресуде, Суд указује да право на образложену судску одлуку подразумева обавезу суда да наведе јасне, довољне и разумљиве разлоге на којима заснива своју одлуку, при чему оваква обавеза не значи да је суд дужан да у одлуци даје детаљне одговоре на сва постављена питања и изнете аргументе. Мера у којој постоји обавеза давања образложења зависи од природе одлуке и условљена је околностима конкретног случаја. Стога, Уставни суд налази да је парнични суд у оспореној другостепеној пресуди размотрио сва питања која су била битна у конкретном случају.

Оцењујући истакнуту повреду права на правично суђење у односу на део оспорене пресуде којим је решено о трошковима поступка пред Уставним судом, Уставни суд оцењује да изнети наводи представљају субјективни став подносиоца, а не правно утемељену тврдњу о повреди Уставом зајемченог права. Ово стога што из самог текста Закона о Уставном суду произлази да учесници у поступку пред Судом 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 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 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, који су доступни преко интернет странице Уставног суда или се на захтев достављају заинтересованом лицу.

Такође, Уставни суд налази да подносилац није доставио доказе да је Апелациони суд у Крагујевцу у истој чињеничној и правној ситуацији доносио другачије (различите) одлуке од одлуке које се оспорава уставном жалбом, због чега је оценио да уставна жалба не садржи уставноправне разлоге којима би била поткрепљена тврдња о ускраћивању једнаке заштите права подносиоцу.

Полазећи од свега наведеног, а 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), Уставни суд је уставну жалбу одбацио јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

Имајући у виду да подносилац наводе о повреди начела и права из чл. 21. и 35. Устава, образлаже на идентичан начин као и повреду права на правично суђење, то се Суд тим наводима није посебно бавио.

4. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-8951/2016 (Уж-7239/2014) од 6. априла 2017. године

Уставни суд донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба Ј. Е. изјављена против решења Округног суда у Београду Гж. 3882/08 од 15. јануара 2009. године.

## Образложење

1. Ј. Е. из Београда је 13. марта 2009. године Уставном суду изјавио уставну жалбу против решења Округног суда у Београду Гж. 3882/08 од 15. јануара 2009. године због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на имовину из чл. 36. и 58. Устава.

Уставном жалбом је оспорено другостепено решење, којим је правноснажно одбијен предлог предлагача, овде подносиоца уставне жалбе, за укњижбу права својине на одређеним непокретностима.

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. 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. У спроведеном поступку претходног испитивања уставне жалбе, Уставни суд је утврдио да се подносилац уставне жалбе незадовољан исходом правноснажно окончаног поступка, у суштини жали на повреду права на правично суђење зајемченог чланом 32. став 1. Устава, те да повреду наведеног права образлаже, пре свега, тврдњом о погрешно и непотпуно утврђеном чињеничном стању и погрешној примени материјалног права. С тим у вези, Уставни суд истиче да у поступку по уставној жалби није надлежан да оцењује правилност чињеничних и правних закључака редовних судова, уколико из разлога наведених у уставној жалби не произлази да је закључивање суда у оспореној судској одлуци било очигледно произвољно или дискриминаторно на штету подносиоца, односно да судски поступак у целини није био правичан на начин како је то утврђено чланом 32. став 1. Устава.

Међутим, Уставни суд је, у конкретном случају, увидом у уставну жалбу и документацију достављену уз њу, оценио да уставна жалба не садржи уставноправно прихватљиве разлоге за тврдњу о повреди уставног права на правично суђење, већ се у уставној жалби понављају наводи које је подносилац изнео у жалби против првостепеног решења, а о којима се изјаснио надлежни суд, који је дао довољне и јасне разлоге за донету одлуку и образложио примену меродавног права на коме је заснована оспорена судска одлука (решење).

Наиме, у спроведеном поступку, поступајући судови су испуњеност услова за тражену укњижбу ценили према земљишнокњижном стању у моменту одлучивања по предлогу предлагача за обнављање списка Дн. 2725/96, обзиром да је несумњиво утврђено да одлука у том предмету никада није донета, нити достављена како предлагачу тако ни другим купцима према приложеној табуларној исправи – уговору о купопродаји. Како се, у моменту одлучивања, у земљишним књигама као сувласници нису водили сви продавци из табуларне исправе, обзиром на наведена располагања продавца М. Т. и чињеницу да је, у међувремену, преминуо продавац Д. Т., који су били сувласници свако по 1/3 идеална дела, те да је у међувремену дошло до отписа катастарске парцеле 4581/1 и катастарске парцеле 4581/2 у нови ЗКУЛ 2877, на којим обема катастарским парцелама су сада уписана друга лица, нису били испуњени услови за упис, у смислу правног правила садржаног у параграфу 104 Закона о земљишним књигама, због чега је захтев подносиоца одбијен.

По оцени Уставног суда, Окружни суд је јасно и детаљно образложио своје правно становиште у овој правној ствари, тако да се не може сматрати

да је то правно становиште последица произвољног тумачења од стране суда и неприхватљиве примене меродавног права.

Стога уставна жалба не садржи уставноправно прихватљиве разлоге за тврдњу о повреди права подносиоца на правично суђење, већ подносилац од Уставног суда, у суштини, тражи да као ревизијски парнични суд преиспита и оцени законитост оспореног акта.

Оцењујући наводе уставне жалбе којима се истичу остале повреде права на које се подносилац уставне жалбе формално позвао, а који се односе на повреду права на једнаку заштиту права пред судовима и на правно средство из члана 36. Устава, као и повреде права на имовину из члана 58. став 2. Устава, а имајући у виду претходно наведено, Уставни суд је оценио да нема основа за тврдње да оспореним решењем Окружног суда у Београду Гж. 3882/08 од 15. јануара 2009. године, подносиоцу уставне жалбе није пружена једнака заштита права пред судовима, да му је повређено право на правно средство, као ни право на имовину. Наиме, Уставни суд је оценио да подносиоцу уставне жалбе није повређено право на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава, јер се ни из оспореног акта, нити из других доказа приложених уз уставну жалбу такав закључак није могао извести. С тим у вези, Уставни суд је констатовао да је услов који мора постојати да би се могла утврдити повреда права на једнаку заштиту права пред судовима из члана 36. став 1. Устава, различито поступање судова у истој чињеничној и правној ситуацији.

Такође, Уставни суд је оценио да подносиоцу уставне жалбе није повређено ни право на правно средство из члана 36. став 2. Устава којим се гарантује свакоме право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Уставни суд указује да се правом на правно средство грађанима јемчи право да изјављивањем жалбе или другог прописаног правног средства траже од надлежног другостепеног органа или суда да преиспита одлуку којом је одлучено о њиховим правима, обавезама или на закону заснованом интересу и да поводом изјављеног правног средства донесе своју одлуку, што не значи и јемство да ће изјављено правно средство бити и усвојено. У том смислу је и подносилац уставне жалбе искористио дозвољено правно средство – жалбу против решења Четвртог општинског суда у Београду Дн. 960/2003 од 4. фебруара 2008. године, која је одбијена као неоснована оспореним решењем Окружног суда у Београду Гж. 3882/08 од 15. јануара 2009. године.

Имајући у виду све 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), одбацио уставну жалбу, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба Ч. Ђ. изјављена против решења Апелационог суда у Новом Саду Рехж. 543/15 од 16. децембра 2015. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Ч. Ђ. из Бечеја изјавио је 5. фебруара 2016. године, преко пуномоћника Ф. Л, адвоката из Бечеја, уставну жалбу против решења Апелационог суда у Новом Саду Рехж. 543/15 од 16. децембра 2015. године, због повреде права зајемчених одредбама чл. 32, 35, 58. и 59. Устава Републике Србије.

Подносилац у уставној жалби, између осталог, наводи да су редовни судови одбили као неоснован захтев за рехабилитацију Ч. Ф, са образложењем да је то лице проглашено за ратног злочинца, а на подносиоца уставне жалбе неоправдано пребацили терет доказивања супротног.

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, наводи уставне жалбе морају правно и чињенично бити утемељени на начин да *prima facie* указују на сумњу у постојање повреде или ускраћивања означеног уставног права.

3. Оцењујући наводе и разлоге изнете у уставној жалби са становишта истакнутих повреда права на правично суђење и права на рехабилитацију, зајемчених одредбама члана 32. став 1. и члана 35. Устава, Уставни суд констатује да је оспореним решењем одлучивано о томе да ли су се стекли услови за рехабилитацију сада покојног Ч. Ф. Редовни судови су, полазећи од императивних одредаба члана 2. ст. 1. и 2. тачка 2) Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС“, број 92/11), којима је прописано да се не могу рехабилитовати и да немају право на враћање имовине лица која су судови и други органи Демократске Федеративне Југославије и Федеративне Народне Републике Југославије, као и Државна комисија за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача током Другог светског рата прогласили за ратне злочинце, стали на становиште да нису испуњени услови за рехабилитацију, будући да је током поступка утврђено да је Државна комисија за Војводину у одлуци Ф197 од 15. септембра 1945. године огласила Чаквари Ференца ратним злочинцем, јер је лично учествовао у масовном злочину „Рација“, који је подразумевао убиства, покоље, систематски терор, мучење грађанских лица и пљачке. Такође, наведено је да докази које је предложио подносилац уставне жалбе нису пружили чињеничну грађу за утврђење чињеница везаних за одсуство злочина Ч. Ф. По оцени Уставног суда, овакво образложење оспореног решења засновано је на уставноправно прихватљивом и неарбитрарном тумачењу релевантног материјалног права. С обзиром на наведено, Уставни суд сматра да оспореним решењем нису повређене гаранције права



на правично суђење утврђене чланом 32. став 1. Устава, нити последично право подносиоца на рехабилитацију из члана 35. Устава.

У ситуацији када је Уставни суд утврдио да подносиоцу уставне жалбе оспореним актом није повређено право на правично суђење, то се ни наводи о повреди права на имовину и на наслеђивање из чл. 58. и 59. Устава, у конкретном случају, не исказују као уставноправно прихватљиви.

С обзиром на изнето, 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), уставну жалбу одбацио, јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. На основу изложеног и одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, Уставни суд је решио као у изреци.

Решење Уж-897/2016 од 14. новембра 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## Р Е Ш Е Њ Е

Одбацује се уставна жалба Н. А. изјављена против пресуде Вишег суда у Новом Саду Гж. 166/15 од 3. фебруара 2016. године.

## О б р а з л о ж е њ е

1. Н. А. из Футога је 28. марта 2016. године, преко пуномоћника Д. П. адвоката из Футога, поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Вишег суда у Новом Саду Гж. 166/15 од 3. фебруара 2016. године, због повреде начела и права зајемчених одредбама чл. 21, 22, 32, 36, 142. и 145. Устава Републике Србије.

Уставном жалбом се оспорава другостепена пресуда у делу у коме тужиоцу, овде подносиоцу уставне жалбе, нису признати трошкови парничног поступка на име таксе за ујзбу и пресуду у износу од 24.745,00 динара.

2. Сагласно одредби члана 170. Устава Републике Србије, којом је уставна жалба установљена као посебно и изузетно, супсидијарно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода, Уставни суд у поступку претходног испитивања допуштености уставне жалбе, поред осталог, испитује да ли су наводи и разлози уставне жалбе такве природе да *prima facie* указују на могућност повреде или ускраћивања означених уставних права.

3. Полазећи од наведеног, а имајући у виду околности конкретног случаја, Уставни суд је, уважавајући евентуални субјективни значај предмета спора за подносиоца уставне жалбе, оценио да се признавање странци трошкова парничног поступка на име такси за тужбу и пресуду у износу од 24.745,00 динара, а чија висина у трошковнику није номинално опредељена,

не може сматрати спорним питањем од уставноправног значаја, нити потенцијални пропусти суда приликом одлучивања о овом питању, а који нису непосредно уочљиви, могу имати тежину повреде Уставом зајемчених права, тим пре што је о њима већ одлучивано у два степена.

Стога је Уставни суд одбацио уставну жалбу, 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), јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. С обзиром на изнето, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-2539/2016 од 5. децембра 2017. године

Уставни суд, на седници Малог већа, донео је

## РЕШЕЊЕ

Одбацује се уставна жалба М. Ј. изјављена против пресуде Основног суда у Крушевцу – Судска јединица у Варварину П. 1556/13 од 31. јануара 2014. године и пресуде Вишег суда у Крушевцу Гж. 13/16 од 9. фебруара 2016. године.

## Образложење

1. М. Ј. из Варварина је 31. марта 2016. године, преко пуномоћника И. У, адвоката из Крушевца, поднео Уставном суду уставну жалбу против пресуде Основног суда у Крушевцу – Судска јединица у Варварину П. 1556/13 од 31. јануара 2014. године и пресуде Вишег суда у Крушевцу Гж. 13/16 од 9. фебруара 2016. године, због повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава Републике Србије, права на једнаку заштиту права и правно средство из члана 36. Устава и права на имовину из члана 58. став 1. Устава.

Уставном жалбом се оспоравају пресуде којима је правноснажно одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца, овде подносиоца уставне жалбе, којим је тражио да му тужена општина накнади материјалну штету која је настала услед елементарних непогода.

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. Уставни суд је, увидом у оспорене пресуде, утврдио да исте садрже детаљно и јасно образложење засновано на уставноправно прихватљивом тумачењу одредаба меродавног права, те је стога, полазећи од претходно наведеног, а имајући у виду садржину уставне жалбе, оценио да се наводи подносиоца не могу сматрати уставноправним разлозима којима се аргументују тврдње о повреди права на правично суђење, права на правно средство и права на имовину, већ се од Уставног суда у суштини тражи да као инстанциони суд још једном оцени правилност и законитост оспорених пресуда.

У погледу навода уставне жалбе о повреди права на једнаку заштиту права у предметном парничном поступку, Уставни суд је констатовао да је подносилац као доказ за своје тврдње о повреди права зајемченог одредбама члана 36. став 1. Устава приложио пресуду због изостанка Основног суда у Крушевцу П. 2415/12 од 12. априла 2013. године, као и решења Основног суда у Крушевцу П. 1195/2013 од 16. октобра 2013. године и П. 1687/15 од 2. јуна 2015. године. У том контексту, Уставни суд најпре истиче да наведена пресуда због изостанка не постоји више у правном поретку, имајући у виду да је укинута решењем Вишег суда у Крушевцу Гж. 814/13 од 25. марта 2013. године, о чему сведочи управо решење Основног суда у Крушевцу П. 1687/15 од 2. јуна 2015. године, које је донето у истом предмету у поновном поступку. Са друге стране, Уставни суд је оценио да два решења о одбачају тужбе не могу представљати доказе да је другостепени суд усвојио тужбене захтеве других власника непокретности на територији Општине Варварин, који су тражили накнаду материјалне штете насталу услед елементарних непогода. Стога Уставни суд налази да су уставноправно неприхватљиве тврдње подносиоца уставне жалбе да је оспореном другостепеном пресудом повређено његово право на једнаку заштиту права.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је одбацио уставну жалбу као недозвољену, 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), јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за вођење поступка.

4. Сагласно изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 1) и члана 46. тачка 9) Закона о Уставном суду, решио као у изреци.

Решење Уж-2653/2016 од 5. децембра 2017. године



## II ПРАВНИ СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА



**СТАВ**  
**О НАЧИНУ КОРИШЋЕЊА ЛИЧНОГ ИМЕНА СУДИЈЕ**  
**УСТАВНОГ СУДА У АКТИМА УСТАВНОГ СУДА<sup>1</sup>**

Уставни суд је, на основу одредаба члана 8. 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) и члана 27. став 2. тачка 16) Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), на седници одржаној 6. априла 2017. године, усвојио следећи

**СТАВ**

Лично име судије Уставног суда који је припадник националне мањине се, на захтев упућен председнику Суда, у актима Уставног суда наводи на начин на који је његово или њено лично име уписано у матичну књигу рођених, што значи да ако је лично име судије Уставног суда у матичну књигу рођених уписано и на језику националне мањине, у актима Уставног суда ће се наводити најпре на српском језику, ћириличким писмом, а након тога, у загради, и на језику и писму националне мањине којој судија припада. Уколико судија Уставног суда такав захтев не постави, његово или њено име се у актима Уставног суда наводи на српском језику, ћириличким писмом.

---

<sup>1</sup> Коначан текст овог става Суда утврдила је Редакциона комисија Уставног суда, на седници одржаној 11. априла 2017. године





**III. ИЗАБРАНИ СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ СУДИЈА  
УСТАВНОГ СУДА И ЗАПОСЛЕНИХ У СТРУЧНОЈ  
СЛУЖБИ УСТАВНОГ СУДА**



др Милан Шкулић  
судија Уставног суда, Република Србија  
редовни професор  
Правног факултета  
Универзитета у Београду

## Начело *ne bis in idem* – нормативно решење и нека спорна питања<sup>1</sup>

### 1. Уводна разматрања

Сматра се да у кривичном процесном праву егзистира изванредан број начела на којима се заснива систем кривичног поступка, која инспиришу организацију поступка и уређење појединих процесних института, а та су основна начела кривичног процеса, некада израз политичких тенденција, некада резултат стручног и правно-техничког искуства, или што је најчешће, представљају комбинацију једних и других фактора.<sup>2</sup> У теорији кривичног процесног права појам кривичнопроцесних принципа није дефинисан на јединствен начин, па се тако по једном схватању принцип одређује као *основна или ојшша идеја*, по другом као одређена *поставка* за сагледавање и решење једне проблематике, принцип се затим, дефинише и као сам по себи одређени *захтев*, а може се одредити и у виду „дефиниције за правнике“, по којој кривичнопроцесни принципи представљају „поставке на којима је засновано и помоћу којих је изграђено кривично процесно право“<sup>3</sup>. Процесне максиме су се развиле на стотинама година дугој традицији и повезано се односе како на омогућавање деловања правила правне државе, тако и на заштиту грађанских права,<sup>4</sup> виталних људских права и оних тековина које се сматрају обележјима правне државе.

Правна начела се уопште посматрано, објашњавају као апстрактне норме које су изведене из низа мање апстрактних норми и које важе за читав низ случајева обухваћених нижим нормама, а стварају се на основу норми које важе за више устанаова.<sup>5</sup> Прихватљива је и дефиниција по којој се под

1 Овај чланак је резултат рада на пројекту Правног факултета Универзитета у Београду: „Идентитетски преображај Србије“.

2 Више о томе: Т. Васиљевић, *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Научна књига, Београд, 1981, стр. 56.

3 Д. Димитријевић, *Кривично процесно право*, Савремена администрација, Београд, 1976, стр. 37.

4 W. Beulke, *Strafprozessrecht* 6, neubearbeitete Auflage, „С. F. Müller“, Heidelberg, 2002, стр. 9.

5 Р. Лукић, *Методологија права*, „САНУ – одељење друштвених наука“ Београд, 1977, стр. 215–216.

принципом или начелом кривичног поступка подразумева институт или одредба која генерално утврђује начин (форму) поступања за цео поступак, делове поступка, или у више одређених случајева, при чему се наглашава да међу принципима постоје они који су основни (елементарни, битни), који су нужно увек присутни, а има и оних који су руководни (усмеравајући), тако да су повреде основних принципа редовно процесно санкционисане, док повреде руководних начела, по правилу не подразумевају посебно санкционисање.<sup>6</sup> Принципи кривичног поступка представљају опште законске смернице за поступање како свих службених актера кривичне процедуре, тако и других субјеката поступка.

Велики мислилац *Ганди* је истицао: „Живот без принципа је брод без кормилара“, што се на адекватан начин може парафразирати и у односу на кривични поступак.<sup>7</sup> У теорији кривичног процесног права нема сагласности који су то све кривичнопроцесни принципи, односно која су мерила или елементи на основу којих би се одређени виши појам могао сматрати (утврдити) као принцип.<sup>8</sup> Неспорно је да се формулисање основних начела кривичног поступка испољава као важан фактор систематског проучавања кривичног процесног права. Приликом објашњавања значаја установљавања основних начела, у теорији се наводи да је један од основних задатака теорије кривичног процесног права да систематски прикаже материју тог права, те да на тај начин омогући правницима који примењују кривично процесно право, да имају јасан преглед читавог тог правног подручја, при чему „постављање тих начела придонио бољем схватању тога права“.<sup>9</sup>

Основна кривичнопроцесна начела се темеље, како стриктно на одредбама Законика о кривичном поступку – *законска начела* (на пример, начело легалитета официјелног кривичног гоњења, начело *in dubio pro reo*, које је тек од недавно изричито формулисано у ЗКП-у, иако се неспорно сматра изузетно важним доказним начелом,<sup>10</sup> начело слободне оцене доказа, итд), тако и истовремено не само на закону, него и на Уставу, где спадају одређена *уставно-законска начела* (на пример, начело јавности, начело расправности итд.), а нека кривичнопроцесна начела произлазе из духа и суштине кривичног поступка – *имплицитна кривичнопроцесна начела*, а повезано са другим законски стриктно утврђеним начелима.<sup>11</sup> Поред тога,

6 Б. Петрић, *Приручник за примену Закона о кривичном процесу*, Пословна штампа, Београд, 1985, стр. 9.

7 М. Шкулић, „Начело јавности и заштита приватности у кривичном поступку“, Међународна научна конференција: „Слобода, безбедност, право на приватност“, зборник радова, Покрајински заштитник грађана и Институт за криминолошка и социолошка истраживања из Београда, Нови Сад, 2017, стр. 237.

8 Б. Петрић, *о. с.*, стр. 9–10.

9 V. Bayer, *Југославенско кривично процесно право*, Књига прва, *Увод у теорију кривичног процесног права*, Информатор, Загреб, 1980, стр. 155.

10 R. Schmidt, *Strafrecht – Allgemeiner Teil – Grundlagen der Strafbarkeit Aufbau des strafrechtlichen Gutachtens*, 4. Auflage, Verlag R. Schmidt, Bremen, 2005, стр. 19.

11 Такав је случај донедавно био са важним доказним начелом *in dubio pro reo*, које се у ЗКП-у није уопште спомињало, али је неспорно важило у нашем кривичном поступку и пре него што је и формално (Законом о изменама и допунама ЗКП-а из 2009. године), уведено

нека кривичнопроцесна начела су утемељена на релевантним изворима међународног права, који су од стране наше државе прихваћени – *међународнојравна начела*, што важи за већину начела која су истовремено и уставноправног карактера, а посебно се односи на начело правичног (поштеног) вођења кривичног поступка (принцип *fair* процедуре), који се до недавно није спомињао изричито ни у нашем Законику о кривичном поступку, нити у уставноправним актима наше земље, али он не само да је прописан одговарајућим одредбама међународноправних аката, које је наша држава изричито прихватила, већ то начело у доминантној мери почива и на духу и смислу кривичне процедуре.

## 2. Место и значај начела *ne bis in idem* у систему кривичног процесног права

У теоријском смислу могуће је изложити поделу кривичнопроцесних принципа на разноврсне начине, попут њихове доктринарне поделе на: 1. начела покретање кривичног поступка (начело официјелности, начело акузаторности, начело легалитета и начело права на законско суђење); 2) начела која се односе на вођење кривичног поступка (истражно начело,<sup>12</sup> начело законитог саслушања, начело брзине, а за главни претрес још и начело концентрације); 3) доказна начела (начело непосредности,<sup>13</sup> начело слободне оцене доказе, начело *in dubio pro reo*); 4) начела форме (начело усмености и начело јавности).<sup>14</sup> Ми смо се слично као што то чини цитирани аутор (С. Roxin) и као што такав приступ и иначе постоји у многим уџбеницима кривичног процесног права, определили за одређену поделу кривичнопроцесних начела, али је не сматрамо стриктном, нити је она сама по себи преваходно важна, јер се нека од тих односе на више процесних питања, па се не могу лако сврстати у тачно одређену групу, из чега произлази *релативности поделе* кривичнопроцесних начела.

Многа начела се ни не могу сасвим једноставно сврстати у одређену групу начела, јер се правила у њима садржана односе истовремено на различите кривичнопроцесне аспекте. Тако на пример, начело слободног судијског уверења спада, према нашој класификацији, у принципе вођења кривичног поступка који се односе на доношење одлука у поступку, али је оно нужно повезано и са начелом слободне оцене доказа које доминантно спада у групу начела која се односе на извођење доказа, али је сасвим јасно

у тада позитивни Законик о кривичном поступку, да би потом, стриктно било прописано и у новом Законику из 2011. године.

12 Цитирани аутор (С. Roxin), је ово начело претходно сврстао у групу начела која се односе на вођење поступка, где га је још поделио на одређена подначела (принцип инструктивности, начело истраживања, принцип материјалне истине), што такође указује колико су релативне поделе кривичнопроцесних начела.

13 Н. Putzke und J. Scheinfeld, *Strafprozessrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005, стр. 137.

14 С. Roxin, *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage, „Verlag C.G.Beck“, München, 1998, стр. 74.

да оно има огроман значај и у процесу доношења одлука. Стога, све поделе кривичнопроцесних начела и њихово сврставање у одређене групе, као што и сами чинимо, ипак треба схватити на један релативан начин, а многа начела се истовремено односе на различите аспекте кривичне процедуре, с тим да смо их ми сврстали у одговарајуће групе и подгрупе, како према критеријуму извесне међусобне сродности одређених начела, тако и на темељу наше процене, који је процесни аспект доминантно њима обухваћен, што наравно, нужно има очигледно релативни карактер и тиме се с једне стране, не искључује могућност стварања другачијих класификација, док се тако, с друге стране, такође не негира да је важност појединих начела знатно шира од групе у коју су теоријски сврстана.

Основна начела (максиме или принципи) кривичног поступка представљају базична правила која се односе на основне кривичнопроцесне појмове, односно субјекте кривичног поступка, њихове основне процесне функције, положај у кривичном поступку и радње које спадају у њихову надлежност или њихова овлашћења. Садржајем тих начела се утврђује доминантни тип и карактер кривичне процедуре, а основни принципи кривичног поступка представљају израз основних политичких, историјских, економских, општедруштвених фактора, где је посебан значај правне традиције, као и степена развијености и самосталности кривичнопроцесне науке, те свих других битних услова и околности који владају у одређеној држави, која пројектује свој правни систем, а у оквиру њега креира и основне изворе свог кривичног процесног права.

Кривични поступак се одвија у складу са одређеним основним кривичнопроцесним начелима, која се односе на: 1) кривично гоњење, 2) извођење доказа и 3) вођење кривичног поступка. У начела кривичног гоњења спадају: 1) начело акузаторности, 2) начело легалитета (облигаторности) официјелног кривичног гоњења, 3) начело опортунитета, те 4) начело *ne bis in idem*.<sup>15</sup>

### 3. Неки примери из упоредног права и основни аспекти нормативне конструкције начела *ne bis in idem* у Уставу Србије и у Законику о кривичном поступку

Начело *ne bis in idem* суштински означава да се истом лицу не може два пута/више пута судити за исто кривично дело. Другим речима, уколико је кривични поступак у односу на конкретно кривично дело већ правноснажно окончан, не може се поново водити поступак против истог лица у односу на исти основни предмет кривичног поступка, тј. исто кривично дело.

Начело *ne bis in idem* делује уколико су испуњена два кумулативна услова: 1) мора постојати одлука одређене врсте, (попут било које пресуде или решења о обустави кривичног поступка, што је нормативно решење у кривичнопроцесном систему Србије или одређених мериторних судских

<sup>15</sup> М. Шкулић, *Кривично процесно право*, 10. измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 53.

одлука, као што је то прописано у већини упоредноправних система, те 2) та одлука мора бити *јравноснажна*.

Правноснажност се у кривичном процесном праву уобичајено посматра као: 1) правноснажност у материјалном смислу и 2) правноснажност у формалном смислу.<sup>16</sup> Правноснажност суштински представља могућност једне судске одлуке да остварује одређено правно дејство. Правно дејство које производи правноснажна судска одлука представља деловање правноснажности у *материјалном смислу*, док немогућност њеног побијања редовним правним лековима, представља правноснажност у *формалном смислу*.<sup>17</sup>

У кривичнопроцесној теорији се начело *ne bis in idem* често објашњава забраном да исто лице буде два или више пута окривљени у вези са истим кривичним делом, што се своди на забрану поновног покретања правноснажно окончаног кривичног поступка (*res iudicata*) против лица и кривичног дела које је предмет одговарајуће правноснажне одлуке,<sup>18</sup> као и на случај када је кривични поступак у току (*litispendingio*), а из чега произлази „немогућност истовременог вођења више процеса поводом исте кривичне ствари.“<sup>19</sup>

Начелна забрана *јоновној суђења* произлази из виталних интереса правне сигурности и правичности, који у вези с овим принципом, у већини националних кривичнопроцесних законодавстава односе *јреваиу у односу на јринциј и истине*, онда када се у одређеним ситуацијама та начела „сукобе“. Наиме, уколико је окривљени правноснажном одлуком надлежног суда ослобођен оптужбе, односно донесена друга судска одлука која је за њега повољна а која је постала правноснажна (у нашем поступку је то и решење о обустави поступка или одбијајућа пресуда, док се у већини других кривичнопроцесних законодавстава ради искључиво о *меријорним* судским одлукама, донесеним након одржавања главног претреса као суђења у ужем смислу), против њега се за исто кривично дело више не може водити кривични поступак, чак и ако би се појавили докази највишег степена доказног кредибилитета, да је он ипак то дело учинио.

16 *Ibid.*, стр. 291.

17 Нешто је другачије у неким другим кривичнопроцесним системима, па се тако на пример, у немачкој кривичнопроцесној теорији, *формална и материјална јравноснажност* објашњавају на следећи начин. „Појмовима формална и материјална правноснажност описују се различита дејства пресуде. Формална правноснажност означава немогућност побијања („ненападивост“), једне одлуке у оквиру истог процеса (завршно дејство), што је повезано и са извршношћу пресуде када се за то стекну услови (*извршно дејство*). Материјална правноснажност подразумева да се ствар која је правноснажно већ пресуђена, не може још једном у неком другом поступку решавати, јер је право на жалбу већ искоришћено (*ограничавајуће дејство*).“ Више о томе: C. Roxin und B. Schünemann, *Strafverfahrensrecht*, 27. Auflage, „Verlag C. H. Beck“, München, 2012, стр. 436.

18 У већини савремених упоредноправних кривичнопроцесних система у такве одлуке спадају искључиво *меријорне пресуде*, а у српском кривичном поступку се то односи на све врсте правноснажних пресуда, како мериторних (*ослобађајућа и осуђујућа*), тако и формалне (*одбијајућа*), али и на решење о *обустави* кривичног поступка, што представља веома екстензивно дејство начела *ne bis in idem*.

19 Више о томе: М. Буха, *Значај и дејство начела забране јоновној суђења за исто кажњиво дело*, Докторска дисертација – одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2016., стр. 13.

Начело *ne bis in idem* (енгл.: *the prohibition of double jeopardy*) подразумева да се поступак не може водити за исто кривично дело против лица коме је у истој држави већ суђено (интерни *ne bis in idem* принцип), или да се у другој држави, као и пред међународним судом (*ne bis in idem* принцип у односу на релације међу државама, или између државе и међународног суда), поступак не може водити, ако је лице већ осуђено или ослобођено.<sup>20</sup> Док се за „интерни” *ne bis in idem* принцип може сматрати да је „део обичајног међународног права”, законски статус његовог „интернационалног” еквивалентног принципа је још увек контроверзан, па је тако на пример, један италијански суд сматрао да он не важи, али је Уставни суд Италије 1976. године стао на становиште да важи.<sup>21</sup>

У већини националних кривичнопроцесних законодавстава се даје одређени значај чињеници да је за конкретно кривично дело лицу већ суђено пред судом друге државе, било да се тада постојање правноснажне одлуке третира као *айсолућна смейња* за поновно кривично гоњење, било као правило да се тада кривично гоњење додатно условљава одговарајућим одобрењем надлежног органа (*релативна смейња* за поновно кривично гоњење), што је повезано и са принципима важења кривичног законодавства одређене државе. Независно од овога, принцип *ne bis in idem* има посебно значење у међународном кривичном процесном праву, те је изричито предвиђен у Римском статуту о оснивању сталног Међународног кривичног суда, тако да су све државе које су прихватиле тај статут, истовремено прихватиле и обавезу да поштују правноснажне одлуке Међународног кривичног суда и сходно томе, никоме се неће судити пред другим судом за кривично дело које спада у надлежност овог суда, за које га је Међународни кривични суд већ осудио или ослободио.

Некада је начело *ne bis in idem* релативизовано, или се чак у односу на одређене ситуација уопште ни не примењује, услед специфичног федералног уређења одређене државе, као што је то на пример, случај у Сједињеним Америчким Државама, где су у том погледу од значаја и нека специфична процесна, па и уставна правила. Начело *ne bis in idem* (*prohibition of double jeopardy*), и у САД је уставног ранга (Пети амандман на Устав САД), али се оно ипак, не односи на случајеве (што није нимало ретко у пракси), када је једно исто кривично дело прописано како савезном регулативом, тако и прописима држава САД, што значи да, ако на пример; „неко опљачка банку у Њу Џерсију, он тиме крши како право федерације, тако и право државе у којој је кривично дело учињено”. То лице тада „може бити легално кривично гоњено и осуђено одлуком суда у Њу Џерсију за то кривично дело, а потом се против њега може за исто кривично дело водити кривични поступак и пред судом на савезном нивоу”.<sup>22</sup>

Када је реч о позитивном праву Србије, начело *ne bis in idem* је садржано како у Уставу, тако и у Законику о кривичном процесу. Одредбама члана 34. став 4. Устава Србије прописано је да нико не може бити гоњен

20 A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, London, 2003, стр. 319.

21 *Ibid.*

22 G. Clack (Ed.) *Outline of the U.S. Legal System*, „Bureau of International Information Programs United States Department of State”, Washington, 2004, стр. 106.



ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, а истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело. Начело *ne bis in idem* је утврђено у члану 4. став 1. Законика о кривичном поступку тако што је прописано да нико не може бити гођен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен, или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен.

Начело *ne bis in idem* важи апсолутно у корист окривљеног, односно њиме се потпуно онемогућава постизање одређеног суштинског ефекта ванредним правним лековима у односу на правноснажну одлуку суда,<sup>23</sup> која је повољна за окривљеног, с тим што оно истовремено не ограничава могућност побијања, те тима постизања суштинског процесног ефекта и у односу на правноснажне судске одлуке, али само у *корист* окривљеног.<sup>24</sup> У таквом случају ово начело има *релативно дејство*. У поступку поводом ванредног правног лека, правноснажна судска одлука се не може изменити на штету окривљеног (члан 6. став 2).

#### 4. Начело *ne bis in idem* у неким међународним изворима права

Начин регулисања начела *ne bis in idem* у нашем кривичном поступку са ослонцем на Устав Србије, из којег произлази да се дејство овог начела протеже на све врсте правноснажних пресуда, али и на решење о обустави кривичног поступка, што се у ширем смислу односи на казнени поступак уопште, што укључује и прекршајни поступак, је у основи шири и у односу на међународноправно дефинисање овог начела.

23 То значи да се један од два ванредна правна лека у кривичнопроцесном систему Србије, а то је захтев за заштиту законитости, може уложити и против правноснажне одлуке која је у корист окривљеног (на пример, ослобађајућа пресуда), али се при том, таква правноснажна одлука, чак и ако је незаконита, не може изменити (укинути или преиначити), у поступку по том ванредном правном леку, јер би то било *на штећу окривљеног*. Врховни касациони суд може *пресудом усвојити* захтев за заштиту законитости, али се при том, стриктно ограничити само на то да утврди *повреду закона*, што је случај доношења *декларативне пресуде*, до које долази када Врховни касациони суд пресудом утврђује да постоји повреда закона, не дирајући при томе у суштину правноснажне одлуке. Овај се механизам своди на *усвајање захтева за заштиту законитости*, који је поднет на штету окривљеног, али *без било какве процесне конекције до правноснажну одлуку*, која је незаконита или је произишла из поступка у којем је повређен закон, зато што се ради о повреди закона која је у *корист* окривљеног.

То такође значи и да Врховни касациони суд може, поводом захтева за заштиту законитости који је поднео Републички јавни тужилац, одлуку која се побија – укинути или преиначити *само у корист* окривљеног, што се изричито прописује због дејства начела *ne bis in idem*, а када се ради о захтеву за заштиту законитости поднесеном од стране браниоца, односно окривљеног преко браниоца, тада се свакако подразумева да се правноснажна одлука не може у поступку по овом ванредном правном леку мењати на штету окривљеног.

24 М. Шкулић и Т. Бугарски, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 104–105.

Наиме, према *Међународном пакту о грађанским и политичким правима* (члан 14. став 7),<sup>25</sup> новог суђења не може бити само ако је претходно правноснажно пресуђено мериторном (ослобађајућом или осуђујућом пресудом), док се према нашем Законику о кривичном поступку, начело *ne bis in idem* односи не само на ове мериторне пресуде (којима се решава питање кривичног дела, те се када је реч о осуђујућој пресуди решава и питање кривичне санкције, односно казне, када су за то испуњени законски услови), већ и на одбијајућу пресуду (која се доноси из одређених формалних разлога), те и на решење о обустави кривичног поступка. То и представља разлог да се одбијајућа пресуда у нашем кривичном поступку доноси само када се ради о процесним (формалним) сметњама које су трајног карактера, што важи и за део разлога из којих се доноси решење о обустави кривичног поступка, а ако се током кривичног поступка установи постојање неких процесних (формалних) сметњи које су привременог карактера (попут на пример, непостојања одобрења за кривично гоњење), тада се не доносе овакве судске одлуке, већ се поступак окончава на начин који омогућава његово евентуално поновно вођење, када се за то испуне потребни процесни и фактички услови. Тако се на пример, уколико се током главног претреса установи да оптужени поседује право имунитета, у односу на које није дато одобрење надлежног органа за кривично гоњење, не доноси одбијајућа пресуда, већ се доноси решење о одбацивању оптужнице, на које се начело *ne bis in idem* не односи.

Идентичну одредбу о начелу *ne bis in idem*, као и у *Међународном пакту о грађанским и политичким правима* садржи и *Евројска конвенција о заштити права и основних слобода*,<sup>26</sup> али и уз конституисање допунске могућности поновног вођења кривичног поступка у складу са законским правилима одређене државе, што значи да је према овом решењу могуће и понављање кривичног поступка на штету осуђеног (као што је то на пример, случај у Немачкој), односно уопште, доношење одлуке поводом уложеног ванредног правног лека, која би била на штету окривљеног, што у нашем кривичном поступку апсолутно није могуће, тако да у том погледу нема никаквих изузетака.

Интересантно је да начело *ne bis in idem*, до релативно недавно, није било неспорно и без давања простора за изузетке, прихваћено ни у свим државама чланицама Европске уније у односу на судске одлуке донесене у другим државама чланицама ЕУ.<sup>27</sup> Тек је Шенгенским споразумом између осталог, уведена и *забрана двострукој кажњавања на нивоу ЕУ*, па тако члан 54.

25 СФРЈ је *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* ратификовала 1971. године, а тако прихваћене обавезе је *наследила* Србија.

26 Члан 4. Протокола број 7 од 22. новембра 1984. године.

27 Када су у питању институти кривичног процесног права, за Европску Унију су у њеној садашњој фази развоја, пре свега значајни они институти који се односе на кривично гоњење у Европи, где спадају: 1) Начело *ne bis in idem* у ЕУ и 2) Институције кривичног гоњења на нивоу ЕУ: а) Европол, б) Eurojust, в) Европски биро за сузбијање превара (OLAF) и г) пројекат Европског тужилаштва. Више о томе: Н. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2005, стр. 128-136.

овог споразума гласи: „Лице којем је од стране једне уговорне стране већ правноснажно пресуђено, се за исто дело не може више кривично гонити, ако је у случају пресуђивања санкција већ извршена, или се управо извршава, или се према праву државе у којој је лице осуђено, она више не може извршити.”<sup>28</sup> Овакво формулисање у пракси ипак изазива одређене проблеме, како због повезивања правноснажности пресуде са њеном извршношћу, односно извршењем, тако и због одређених језичких и термилолошких разлика између држава чланица ЕУ.

### 5. Начело *ne bis in idem* у поступку пред сталним Међународним кривичним судом

На пленипотенцијалној дипломатској конференцији одржаној у Риму под покровитељством Уједињених нација, у јулу 1998. године, усвојен је Статут сталног Међународног кривичног суда, а с обзиром на то да тај Статут према одредби члана 126., ступа на снагу првог дана у месецу после истека шездесет дана од датума депоновања шездесет инструмената ратификације, прихватања, одобрења или приступања код Генералног секретара УН, те како је закључно са 11. априлом 2002. године, од 139 земаља потписница Статута, њих 66 депоновало код Генералног секретара УН, своје ратификационе инструменте, Статут Међународног кривичног суда („Римски статут“), ступа на снагу 1. јула 2002. године.<sup>29</sup> У Римском статуту о оснивању Међународног кривичног суда (ICC), начело *ne bis in idem* је дефинисано као један од аспеката *комплементарности*, тако што се с једне стране, односи само на кривична дела из надлежности суда (члан 5. Статута), док се с друге стране, оно пре свега установљава као *правило*, у односу на које су допуштени одређени *изузети*, мада постоји облик дејства овог начела који делује апсолутно, дакле искључиво као правило, без могућности деловања изузетка.<sup>30</sup>

Начело *ne bis in idem* у Римском статуту означава и однос националних законодавстава и Међународног кривичног суда. То се своди на однос између конкретних одлука Међународног кривичног суда и њиховог правног дејства и одлука националних судова. Правно-технички посматрано, као и с обзиром на степен обухватности начела *ne bis in idem*, те његову циљну усмереност, оно се у Римском статуту одређује у односу на потенцијалне нове поступке пред два суда: 1) пред Међународним кривичним судом који је претходно већ водио кривични поступак у односу на одређеног окривљеног или пред тим судом, али под условом да је претходно пред другим судом већ вођен кривични поступак за исти случај, али је уочено постојање одређених злоупотреба или аномалија; 2) пред неким другим

28 *Ibid.*, стр. 129.

29 З. Стојановић, *Међународно кривично право*, 10. издање, Правна књига, Београд, 2017, стр. 144. и 146.

30 М. Шкулић, *Међународни кривични суд – надлежности и институцијски*, Правни факултет Универзитета у Београду и Досије, Београд, 2003, стр. 322–323.

судом, онда када је Међународни кривични суд, претходно већ водио кривични поступак и донео одређену одлуку.

Захваљујући оваквом нормативном решењу из члана 20. Римског статута, могуће је уочити *йри модалийейша* деловања начела *ne bis in idem*.<sup>31</sup>

Први модалитет дејства овог начела је регулисан одредбама члана 20. став 1. Статута сходно којима се никоме пред Међународним кривичним судом не може судити за „понашање” које представља основ кривичног дела, за које је одлуком тог Суда већ осуђен или ослобођен (процесно правило), осим у случајевима предвиђеним Статутом (процесни изузетак).

Други модалитет дејства начела *ne bis in idem* је установљен одредбама члана 20. став 2. Статута, према којима се никоме неће судити пред другим судом за кривично дело из члана 5. Статута, за које га је Међународни кривични суд већ осудио или ослободио. Овај други модалитет је регулисан само као правило и без могућности постојања и деловања изузетка.

Трећи модалитет процесног и правног дејства начела *ne bis in idem* је регулисан одредбама члана 20. став 3. (а) и (б) Римског статута, сходно којима се нико коме је већ било суђено од стране неког другог суда за кривично дело из чл. 6, 7. или 8. Статута,<sup>32</sup> не може поново судити пред Међународним кривичним судом (правило), осим ако је поступак пред другим судом вођен ради постизања неког од алтернативно прописаних циљева, који се свode на одређену злоупотребу или неке грубе грешке: а) ради заштите лица које је у питању од позивања на кривичну одговорност за кривично дело које спада у надлежност Међународног кривичног суда, или б) када суђење није вођено независно или непристрасно, као и када није било у складу са одредбама правичног поступка међународноправно признатог, као и на начин који је с обзиром на околности случаја, био противречан настојању да се лице о коме се ради, приведе правди.

У теорији (G. Palmisano) изражава се дилема да ли начело *ne bis in idem* важи само за државе чланице Римског статута или се односи и на све остале (треће) државе. То се свodi на питање деловања овог начела у *inter partes* смислу (важи „само за странке“, тј. „само међу странкама“) или *erga omnes* смислу (важи „за све“, тј. „важи и за остале субјекте иако нису странке“).

Наиме, „да ли су треће државе међународно обавезне да признају легалне ефекте одлука Међународног кривичног суда, или чак да ли су дужне да овим одлукама признају својство коначне одлуке, чиме се спречава да се пред њиховим (домаћим) судовима, иницира кривично гоњење у истим случајевима (*ne bis in idem*).<sup>33</sup> Ово је питање повезано са претходним разматрањем интерног и екстерног деловања начела *ne bis in idem*.

31 М. Шкулић и В. Бајовић, *Историја међународној кривичној йравосуђа и основне одлике йосйуйка йред сйалним Међународним кривичним судом*, Досије, Београд, 2017, стр. 90–91.

32 Ради се о геноциду, злочину против човечности и ратним злочинима.

33 G. Palmisano, *The ICC and Third States*, in: F. Lattanzi and W. A. Shabas, *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court* „Sirente“, Rome, 2004, стр. 414.

Чини се да није спорно да начело *ne bis in idem* важи за сам Међународни кривични суд, осим када се ради о изузетку, када се пред тим судом може поново водити поступак иако је кривична ствар претходно правноснажно решена. Затим, то начело важи апсолутно, ако је претходно правноснажну одлуку донео Међународни кривични суд, али само за државе чланице Римског статута, тако да оно ипак не може да обавезује државе које нису приступиле овом Статуту.

Тим што нису приступиле Римском статуту, оне државе које су несклоне формирању сталног Међународног кривичног суда, су показале вољу да не прихвате све обавезе које произлазе из Римског статута, мада независно од свог генералног става у односу на Римски статут, и те државе свакако могу својим законодавством да низ питања из домена материјалног и процесног кривичног права, уреде слично или истоветно као што је то утврђено његовим одредбама, исто као што могу саме да се одреде и у односу на одлуке Међународног кривичног суда. То значи да се друге државе могу саме и добровољно обавезати да ће поштовати одлуке Међународног кривичног суда, а посебно у односу на дејство начела *ne bis in idem*, ако имају криминално-политички или било који други интерес за такав став, али би се веома тешко могао бранити став да би оне свакако, морале да поштују одлуке овог суда у смислу принципа *ne bis in idem*, чак и онда када нису странке Римског статута. За тако нешто ипак нема правног основа. С друге стране, такве државе би у односу на одлуке Међународног кривичног суда, могле да имају сличан став као и у погледу одлука судова других држава, када се принцип *ne bis in idem* по правилу респектује, али се истовремено омогућава и одступање од њега, ако постоји неки други основ за важење домаћег кривичног законодавства, попут пасивног персоналног принципа, или принципа универзалности, али је за то по правилу потребно посебно одобрење неког надлежног органа. Међутим, може се очекивати, односно треба се надати, да ће у што скорије време, све државе чланице међународне заједнице приступити Римском статуту, па тада овај проблем и неће бити актуелан.

Осим у односу на кривичне поступке у којима је предмет било неко од кривичних дела која спадају у основну стварну надлежност Међународног кривичног суда (геноцид, злочин против човечности, ратни злочин и агресија), те одлуке у њима донесених, начело *ne bis in idem* се односи и на допунску стварну надлежност овог суда, коју он у складу са чланом 79. Римског статута има у односу на кривична дела против правосуђа учињена у неком од поступака за дела из његове основне стварне надлежност, где на пример спада, давање лажног исказа од стране сведока, фалсификовање доказа итд. Начело *ne bis in idem* се у односу на ове деликте установљава Правилима о поступку и доказима и има следећа два битна обележја:

1) његово дејство се односи не само на одлуке Међународног кривичног суда, већ и на одлуке других судова, где пре свега спадају национална правосуђа, те

2) оно важи само уколико је у односу на неко од кривичних дела већ донета ослобађајућа или осуђујућа пресуда, а сходно томе, оно се не односи

на случајеве када је поступак окончан неком другом судском одлуком, нити на поступке који се још увек воде.<sup>34</sup>

У односу на кривична дела из члана 70. Римског Статута, ни једном лицу неће бити суђено пред Међународним кривичним судом, за понашање које представља основу неког од тих кривичних дела, уколико је то лице већ било осуђено или ослобођено од оптужби од стране Међународног кривичног суда или другог суда (Правило 168).

### 6. Ефекат начела *ne bis in idem* у правном систему Србије – у погледу решења о одбацивању кривичне пријаве услед поступања по начелу опортунитета кривичног гоњења

Начело *ne bis in idem* се, као што је претходно објашњено, како према законској, тако и према уставној формулацији, односи искључиво на одређене судске одлуке. Како оне које су *меријторне* (ослобађајућа и осуђујућа пресуда), тако и *формалне* (одбијајућа пресуда), али и судске одлуке које се могу заснивати како на мериторним, тако и на формалним разлозима, где спада решење о обустави кривичног поступка, што иначе, представља давање веома „широког“ значаја и ефекта начелу *ne bis in idem*. Упркос таквој веома специфичној „ширини“ ефекта начела *ne bis in idem*, у пракси се ипак може појавити чак и проблем одређене правне празнине, јер ово начело *не обухвата одређене одлуке јавној туживоца*, попут решења о одбацивању кривичне пријаве.

Није ни споран *ratio legis* омогућавања да се лице у односу на које је претходно одбачена кривична пријава, потом за исто кривично дело „поново“ кривично гони, онда када су се за то стекли одређени фактички или формални услови. На пример, кривична пријава је одбачена јер је јавни тужилац оценио да се не ради о кривичном делу за које се гони по службеној дужности, а из накнадно прибављених доказа се установи да је ипак реч о таквом кривичном делу, или када се накнадно превазиђе претходни „доказни дефицит“, тј. када се појаве/прибаве кредибилни докази из којих произлази постојање одговарајућег степена сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, а претходно је кривична пријава против конкретног осумњиченог одбачена јер нису постојали основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности.<sup>35</sup>

Међутим, законодавац не прописује ни забрану/немогућност „поново“ кривичног гоњења лица у погледу којег је кривична пријава претходно одбачена, јер је јавни тужилац поступао по начелу *ојорјунийейта кривичној јоњења*, па би се стога, формално могао замислити чак и веома „необичан“ случај да јавни тужилац који је претходно, поступајући по

34 М. Шкулић, *Међународни кривични суд – надлежност и јосјуйак*, стр. 323–324.

35 Више о томе: М. Шкулић, „Неке практичне тешкоће и основни концептуални проблеми српског кривичног поступка“, зборник: „Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Интермекс, Копаоник, 2016, стр. 115–156.

начелу опортунитета кривичног гоњења одбацио кривичну пријаву, касније поново покрене кривични поступак у односу на *истио лице за истио кривично дело*. У Законику нема формалне забране за такво поступање, иако би се ту свакако већ у *prima facie* смислу радило о нелогичном и неправичном поступању, а некада и о злоупотреби. Ово би посебно било неправично у случају условљеног опортунитета кривичног гоњења.

Сасвим је јасно да би осумњичени који је претходно на пример, плаћањем одређеног новчаног износа, који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе, обављањем одређеног друштвенкорисног или хуманитарног рада или подвргавањем одвикавању од алкохола или опојних дрога итд., практично „заслужио“ да не буде кривично гоњен, те у односу на којег је због тога одбачена кривична пријава, сматрао да је на својеврстан начин „преварен“, када би и поред тога, те након што је кривична пријава већ одбачена, он ипак касније био кривично гоњен. Ако би се то и десило, радило би се свакако о својеврсној злоупотреби. Тако нешто је стога у пракси реално тешко замисливо, али није спорно да Законик формално не садржи такву забрану, која би истовремено била и чврста гаранција за осумњиченог у погледу којег се кривична пријава одбацује у оквиру поступања јавног тужиоца према начелу опортунитета кривичног гоњења, а што се може сматрати и одговарајућом правном празнином у тексту Законика. Једним веома широким тумачењем члана 1. Законика о кривичном поступку, који између осталог, прописује и да је правично вођење кривичног поступка, један од декларисаних циљева Законика, могао би се извести закључак да јавни тужилац ни формално нема право да поново кривично гони лице у погледу којег је претходно кривична пријава одбачена јер је јавни тужилац поступио по начелу опортунитета кривичног гоњења, али би свакако било далеко боље да се ово питање и формално уреди одговарајућом стриктном нормом у Законику о кривичном поступку.<sup>36</sup>

### 7. Ефекат начела *ne bis in idem* у правном систему Србије – у погледу неких процесних аспеката/исхода споразума о признању кривичног дела

Споразум јавног тужиоца и окривљеног о признању кривичног дела је у ствари, једна „упрошћена“, односно поједностављена процесна форма, која је у кривично процесно право Србије – под називом „споразум о признању кривице“, први пут уведена 2009. године (у великој мери по узору на решење садржано у ЗКП-у из 2006. године, који никада није целовито примењиван),<sup>37</sup> а у новом Законику о кривичном поступку из 2011. године,

36 Упореди: М. Шкулић, *Начело опортунитетског кривичног гоњења и (не)деловање начела ne bis in idem*, стручно информативни часопис, Intermex, Правни информатор, број 10, Београд, октобар, 2015. стр. 19–28.

37 Више о томе: М. Шкулић, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 930–931.

је она задржана уз одређене модификације, те повезана са могућношћу да се у оквиру страначког споразумевања о признању кривице, „задобијају” и тзв. кооперативни сведоци, попут некадашњих сведока сарадника и окривљених сарадника, како су они регулисани у новом Законику.

Ради се о процесном институту који изворно потиче из неких адверзијалних, односно англосаксонских кривичних процедура, пре свега из САД, а данас су одређени облици таквог процесног механизма присутни и у многим другим, па и бројним континентално-европским кривичним процедурама.<sup>38</sup>

Споразум о признању кривичног дела садржи одређене *обавезне* и одређене *факултативне* елементе,<sup>39</sup> а један од факултативних елемената је и изјава јавног тужиоца о одустајању од кривичног гоњења за кривична дела која нису обухваћена споразумом о признању кривичног дела, што представља облик опортунитета кривичног гоњења, при чему нису утврђени било какви посебни критеријуми (са становишта целисходности, оправданости одустанка и сл.), за такву одлуку јавног тужиоца, већ је то потпуно препуштено његовој слободној оцени.

И овде, тј. у погледу овог особеног случаја поступања по начелу опортунитета кривичног гоњења у оквиру пресуде проистекле из споразума о признању кривичног дела, није стриктно решено питање деловања начела *ne bis in idem*, ако се одустанак јавног тужиоца од кривичног гоњења оствари у некој од претходних фаза кривичног поступка, када такав одустанак неће резултирати доношењем одбијајуће пресуде, тј. оних судских одлука које неспорно производе забрану поновног вођења кривичног поступка против истог лица за исто кривично дело.<sup>40</sup>

Наиме, како споразум о признању кривичног дела може бити закључен од доношења наредбе о спровођењу истраге па до завршетка главног претреса, то значи да до одустанка јавног тужиоца од кривичног гоњења за одређено кривично дело/кривична дела, може доћи већ у фази истраге. Тада би се истрага против окривљеног обуставила, односно такво кривично дело у таквом случају не би било предмет оптужбе, а како наредба о обустави истраге сходно члану 4. став 1. Законика о кривичном поступку и члану 34. став 4. Устава Србије, не спада у одлуке које производе дејства у смислу начела *ne bis in idem*, положај таквог окривљеног није сасвим сигуран.

Коначно, како је споразум о признању кривичног дела (као што је претходно објашњено), без обзира на непрецизност законодавца приликом одређивања процесног тренутка од када се тај споразум може закључити, свакако могућ и у скраћеном поступку (где никада нема истраге), па и онда када се

38 Више о томе: В. Бајовић, *Споразум о признању кривице*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 55.

39 М. Шкулић, *Кривично процесно право*, 10. измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 342.

40 Више о томе: М. Шкулић, „Страначки споразуми у кривичном поступку, 'нужно зло' или рационална сумарна кривичнопроцесна форма“, *Правна ријеч* – часопис за правну теорију и праксу, Бања Лука, 2016, стр. 467–502.



у општем кривичном поступку, без претходног вођења истраге оптужница подиже непосредно, могуће је замислити и да се одустанак јавног тужиоца од кривичног гоњења манифестује решењем о одбацивању кривичне пријаве, дакле јавнотужилачком одлуком која је и иначе типична процесна манифестација поступања јавног тужиоца према начелу опортунитета кривичног гоњења. Окривљеном би у ствари, далеко више одговарало да буде оптужен и за то кривично дело, а да онда у каснијој фази кривичног поступка, јавни тужилац одустане од њега,. То би тада резултирало релевантном судском одлуком (*иресудом којом се ојшужба одбија*), која апсолутно подразумева да се такав окривљени не може поново кривично гонити за исто кривично дело.

Окривљеном би са становишта правне сигурности одговарало и да се донесе решење о обустави кривичног поступка, али ЗКП међу разлоге за доношење таквог решења – након што је оптужница већ поднесена (члан 338), практично ни не сврстава одустанак јавног тужиоца од кривичног гоњења. И онда када до одустанка јавног тужиоца долази на главном претресу, може доћи до одређених проблема, јер законодавац не решава питање (не)могућности оштећеног да у таквом случају оствари своје право на преузимање кривичног гоњења.

#### **8. Постојање правне празнине у односу на начело *ne bis in idem* у поступку према малолетницима и у поступку за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења**

Основна карактеристика посебних кривичних поступака је да њихов главни предмет увек представља *causa criminalis*, тј. кривично дело или дело које је противправно и законом прописано као кривично дело (када је реч о неурачунљивом учиниоцу), али се о њему решава по одређеним посебним правилима у односу на правила општег кривичног поступка.<sup>41</sup>

Правила сваког посебног кривичног поступка представљају *lex specialis* у односу на која су правила општег кривичног поступка *lex generalis*. У посебне кривичне поступка спадају између осталог, поступак према малолетницима, као и поступци за примену мера безбедности медицинског карактера, чија је једна варијанта поступак за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења. У односу на ове посебне кривичне поступке, тј. на одређене варијанте њиховог правноснажног „исхода“, постоји извесна правна празнина када је реч о начелу *ne bis in idem*, која се до евентуалног прецизирања дејства начела, може решавати применом одговарајуће аналогije, која је начелно дозвољена у кривичном процесном праву, иако је иначе, у складу са начелом законитости, стриктно забрањена у односу на формулисање инкриминација, тј. као метод „стварања права“ у кривичном материјалном праву.<sup>42</sup>

41 М. Шкулић и Т. Бугарски, *о. с.*, стр. 539.

42 М. Шкулић, „Начело законитости у кривичном праву“, *Анали Правној факултету Универзитету у Београду*, број 1/2010, Београд, 2010, стр. 73–74.

### 8.1. Начело *ne bis in idem* у поступку према малолетницима

У поступку према малолетницима се често поступа по начелу опортунитета кривичног гоњења, било условљено, било у безусловном смислу, што значи да и у таквом случају, када је применом опортунитета кривичног гоњења, дошло до доношења решења о одбацавању кривичне пријаве, постоји претходно већ објашњени проблем неодношења на такву процесну ситуацију начела *ne bis in idem*, односно необухватања решења о одбацавању кривичне пријаве, дејством начела *ne bis in idem*.

У поступку према малолетницима постоји још један случај потенцијалног „недовољног опсега“ начела *ne bis in idem*, што је последица значајно другачијих одлука којима се према Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица окончава поступак према малолетнику.<sup>43</sup>

Поступак пред већем за малолетнике, као *финална фаза* првостепеног кривичног поступка који се води према малолетницима, може се одвијати у две процесне форме: 1) одржавањем *седнице већа* или 2) *вођењем главне претреса*. Седница већа за малолетнике се увек окончава решењем, а главни претрес у поступку према малолетницима може се окончати, како *решењем* тако и *пресудом*.

*Пресуда* се доноси једино када се малолетнику изриче казна малолетничког затвора што је могуће само ако је одржан главни претрес. *Решење* се у поступку према малолетницима алтернативно доноси: 1) када се према малолетнику *обуставља њосиуиак*, те 2) када се малолетнику изриче *васиити-на мера* с тим да се заводска васпитна мера може изрећи само ако је одржан главни претрес. Решење о обустављању поступка према малолетнику се доноси у *два случаја*: а) када веће нађе постојање било којег разлога из којег се иначе у општем кривичном поступку доноси *одбијајућа* или *ослобађајућа пресуда*, те б) када веће оцени да *није целисходно* изрећи малолетнику ни казну, нити васпитну меру.<sup>44</sup>

То значи да се решење о обустављању поступка према малолетнику доноси из следећих алтернативно прописаних разлога: А) *сходна примена разлога за доношење одбијајућа пресуде*: 1) *деловање начела акузаиторности* – ако је јавни тужилац за малолетнике одустао од кривичног гоњења малолетника или је оштећени одустао од предлога за кривично гоњење; 2) *деловање начела ne bis in idem* – уколико је у односу на малолетника за исто кривично дело које је предмет поступка, већ донесена правноснажна одлука, што значи да је према малолетнику, претходно или решењем правноснажно обустављен поступак, или му је решењем изречена васпитна мера, као и ако је у односу

43 Исто је било прописано и раније, у време пре ступања на снагу (2005) и почетка примене Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (2006), када се целокупан поступак према малолетницима уређивао правилима садржаним у Законику о кривичном поступку.

44 М. Шкулић, *Малолетничко кривично право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 321–322,

на малолетника донесена правноснажна пресуда на казну малолетничког затвора, те 3) постојање *и*рајних *и*роцесних сметњи за кривично гоњење – ако је малолетник актом амнестије или помиловања ослобођен од кривичног гоњења или се кривично гоњење не може предузети због застарелости или неке друге околности која *и*рајно искључује кривично гоњење;<sup>45</sup> Б) сходна примена разлога за доношење ослобађајуће пресуде: 1) разлог који се односи на дело – ако дело које је предмет поступка по закону *није кривично дело* и 2) разлог који се односи на проблематику доказне утемељености – ако *није доказано* да је малолетник учинио кривично дело.

Из овога произлази да се ни уставна правила у односу на начело *ne bis in idem*, као ни правила садржана у Законнику о кривичном поступку (који је у процесном делу *lex generalis* у односу на Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица као *lex specialis*), без обзира на свој иначе веома екстензиван приступ у дефинисању начела *ne bis in idem*, формално не решавају на адекватан начин дејство правноснажног решења којим се малолетнику изриче васпитна мера.

Дејством начела *ne bis in idem* обухваћена су, када је реч о поступку према малолетницима, једино решење о обустави поступка према малолетнику и пресуда којом се малолетнику изриче казна малолетничког затвора. Ово је правна празнина, која у пракси још увек није изазвала проблеме, а ако би се и појавио проблем евентуалног *новој кривичној гоњења малолетника* у односу на исто кривично дело за које му је већ правноснажно решењем изречена васпитана мера, ту би се применила аналогија са правноснажним осуђујућом пресудом.

## 8.2. Начело *ne bis in idem* у поступку за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења

Без кривице у позитивном српском кривичном праву нема кривичног дела (*и*ринциј кривице),<sup>46</sup> а начелно се кривичне санкције не би могле изрицати за дела која нису кривична дела.<sup>47</sup> Од овога у нашем општем кривичном праву постоји крупан и прилично упадљив *изузетак*, а то су одређене мере безбедности медицинског карактера, које се изричу лицима која су нескривљено учинила противправна дела која су законом одређена као кривична дела. Такав изузетак постоји и у поступку према малолетницима, како онда када им се изричу медицинско-психијатријске мере безбедности,

45 Законодавац не решава стриктно питање привремених сметњи за кривично гоњење малолетника, па тада треба сходно применити општа правила из Законика о кривичном поступку.

46 М. Шкулић, „Начело законитости и принцип кривице у кривичном праву као сегменти правне државе“, традиционална тематска међународна научна конференција, зборник: *Принципи владавине права*, Удружење за међународно кривично право и Intertex, Тара, 2017, стр. 86.

47 Коначно, то сасвим јасно произлази и из атрибута „кривичне“, којим се недвосмислено означава суштински карактер тих „санкција“.

тако и када им се изриче васпитна мера која је супститут таквим мерама безбедности, а то је упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање. Ради се о традиционалном решењу нашег кривичног права, које је код нас већ деценијама устаљено, иако се од тренутка ступања на снагу новог Кривичног законика Србије из 2006. године, тај изузетак чини много упадљивијим, с обзиром да је тим новим Кривичним закоником, кривица и стриктно утврђена као један од конститутивних елемената општег појма кривичног дела, па онда, такво одступање од принципа кривице у светлу и формално објективно-субјективног дефинисања кривичног дела, постаје много уочљивије, него што је то раније био случај.<sup>48</sup>

О предлогу за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, односно обавезног психијатријског лечења на слободи одлучује, после одржаног главног претреса, суд који је надлежан за суђење у првом степену. Суд може донети следеће одлуке: 1) *пресуду* која се доноси када суд утврди постојање разлога за доношење конкретне пресуде – одбијајућу (на пример, ако је кривично дело застарело) или ослобађајућу (на пример, ако нема доказа да је оптужени учинио дело које је противправно и у закону прописано као кривично дело); 2) *решење о обустави поступка* за примену мере безбедности, које се доноси ако суд утврди да оптужени у време извршења кривичног дела није био неурачунљив; као и 3) *решење којим се оптуженом изриче мера безбедности* обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, односно обавезног психијатријског лечења на слободи, које се доноси када суд на основу изведених доказа, кумулативно утврди: а) да је оптужени учинио одређено противправно дело које је у закону одређено као кривично дело и б) да је оптужени у време извршења дела био неурачунљив. У односу на било коју врсту пресуде, као и решење о обустави поступка за примену мера безбедности, онда када те одлуке постану правноснажне, делује начело *ne bis in idem*, јер су те врсте одлука обухваћене како уставним (34. став 4. Устава Србије), тако и законским одредбама (члан 4. став 1. ЗКП), али се то у формалном смислу не односи на *решење којим се изриче мера безбедности* обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, односно обавезног психијатријског лечења на слободи.

Слично, као што је већ објашњавано у погледу поступка према малолетницима, требало би резоновати и када је реч о поступку за примену мера безбедности медицинског карактера, који је окончан *решењем којим се оптуженом изриче мера безбедности* обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, односно обавезног психијатријског лечења на слободи, које се доноси када суд на основу изведених доказа, кумулативно утврди: а) да је оптужени учинио одређено противправно дело које је у закону одређено као кривично дело и б) да је оптужени у време

48 М. Шкулић, „Мере безбедности и начело кривице у кривичном законодавству Србије“, зборник: *Мере безбедности медицинског карактера – правни и медицински аспекти*, регионална конференција (регионална законодавства, искуства у примени и мере унапређења, ОЕБС мисија у Србији, јун, 2017, Београд, 2017, стр. 33–34,

извршења дела био неурачунљив. На ово решење се и онда када постане правноснажно, формално не односи забрана поновног суђења, што је такође правна празнина, као и када је у питању решење о изрицању васпитне мере малолетнику, што би се такође у пракси (ако би се такав проблем појавио, што је врло мало вероватно), морало решавати применом применила аналогije са правноснажном осуђујућом пресудом, у погледу које наравно, делује начело *ne bis in idem*.

### 9. Начело *ne bis in idem* у пракси Европског суда за људска права

Европски суд за људска права<sup>49</sup> је у неколико својих одлука заузео став према коме се члан 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода мора схватити на начин да забрањује казнени/кривични прогон или суђење за друго дело у мери у којој оно произлази из истоветних чињеница или чињеница које су у суштини битно исте као и прво „кажњиво дело“ за које је већ донета правноснажна осуђујућа или ослобађајућа пресуда.<sup>50</sup> Овде посебно треба имати у виду да ЕСЉП стоји на становишту да је израз „кривични поступак“ у одредби члана 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у основи *шири* од значења термина *кривични њосџуџак* или *казнени њосџуџак* у већини националних кривичнопроцесних система, што када је реч о правном систему Србије, примарно значи да се под тим термином поистовећују *кривични* и *прекршајни њосџуџак*.

Уколико су у питању правна лица као учиниоци одређене врсте деликата, тада би требало сматрати да се у смислу одредбе члана 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, поистовећују чак како кривични поступак, тако и поступак који се води поводом привредног преступа, тј. „привредно-преступни“ поступак. Може бити, на први поглед, спорно да ли неке друге врсте деликтних поступака могу да се поистовете са класичним деликтним поступцима, као што су кривични и прекршајни, а ово би се тицало, односно могло тицати пре свега, дисциплинских поступака. У том погледу треба обратити пажњу и на санкције које могу произићи из различитих деликтних поступака, па како санкције које произлазе из дисциплинских поступака, не могу да се у потребној мери поистовете и уподобе са кривичним и прекршајним санкцијама, треба сматрати да *њо њравиљу*,<sup>51</sup> таква врста деликтног поступка, не спада у

49 У даљем тексту ће се за Европски суд за људска права користити скраћеница ЕСЉП.

50 Пресуда ЕСЉП: *Марести њроџив Хрвајске*, број 55759/07 од 25. јула 2009. године (§ 62), пресуда ЕСЉП *Муслија њроџив Босне и Херцеџовине*, број 32042/11 од 14. јануара 2014. године (§ 32. и § 33).

51 Не може се „категорички“ констатовати да сви дисциплински поступци свакако не могу да се поистовете/уподобе са кривичним/прекршајним поступцима, у односу на које важи начело *ne bis in idem*, већ се ово питање само може дефинисати као однос *њравиљу* и могућих *изузетјака*, који су о овом случају, углавном веома ретки.. То значи да углавном не

„кривични“ поступак, у смислу члана 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Суштина се, према пракси ЕСЉП испољава у *кључном питању* да ли то „друго дело“ може да се сматра кажњивим делом, што се своди на примену „мерила Енгел“ (установљена у једном случају пред ЕСЉП,<sup>52</sup> још средином 70-их година 20. века), на основу којих се утврђује да ли се ради о „оптужби за кривично/казнено дело“. Ова „мерила“ подразумевају оцену следећих питања:

1) правна квалификација дела према домаћем законодавству и  
2) природа дела, односно одређеног „противправног понашања, што подразумева два кумулативна поткритеријума:

а) обим прекршене норме и сврху казне, као и

б) природу и степен кривичне санкције, односно тежину казне.

Основни критеријум за ЕСЉП начелно није везан за формално одређивање одређеног деликта као „кривичног“, „казненог“ и сл., када таква термилошка оријентација већ у *prima facie* смислу има очигледну термилошку *деликћину конојацију*, или се он означава „дисциплинским“, „управноправним“, чиме се у формално-термилошком смислу избегава „деликћни карактер“ конкретне норме. То значи да се независно од тога како се конкретан „деликћт“ формално означава у националном законодавству, он сматра „кривичним“, односно „казненим“, уколико из њега произлази/ може произићи казна, односно санкција која је по врсти и тежини иста као што су то кривичне/прекршајне санкције, односно казне садржане уопште у „казненом“, односно у кривичном законодавству. Поред тога, за ЕСЉП је од посебног значаја и природа самог дела, као и вредности које се штите прописивањем таквог дела, а посебно са становишта *ойсеја* такве заштите, што значи да се посебно процењује да ли се њиме штите сви грађани (као што је то и иначе, типично за кривичну легислативу, па и прекршајно законодавство у нашој земљи), или само одређене категорија лица, попут на пример, дисциплинских преступа у одређеним установама.

Када је реч о правној квалификацији дела у домаћем (националном) правном систему, тај критеријум је само „почетног“ карактера, што значи

долази до проблема у контексту деловања начела *ne bis in idem*, када је исто лице претходно дисциплински санкционисано, а потом за исто „дело“ одговара прекршајно или кривично. У том су погледу ипак могући и одређени изузеци, јер неке врсте дисциплинских поступака, подразумевају и могућност изрицања одређених специфичних санкција, које се у одређеној и битној мери, „приближавају“ санкцијама које иначе могу произићи из „класичних“ деликћних поступака, као што су о овом погледу пре свега, прекршајни поступак, а само донекле и кривични поступак.

С друге стране, неспорно је да када се ради о самим дисциплинским поступцима, ту онда свакако важи начело *ne bis in idem*, тако што исто лице не може бити два пута санкционисано за исти дисциплински прекршај/преступ, односно одговарајући дисциплински деликћт, прописан актима као што су одговарајући Правилници, Статути и сл., у погледу којег је већ донета одговарајућа правноснажна одлука, а где се у погледу форме одлуке и других релевантних процесних питања, када је реч о правном систему Србије, по правилу као *lex generalis* примењује Законик о кривичном поступку.

52 Енгел и остали против Холандије, пресуда ЕСЉП од 8. јуна, 1976. године. (Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

да он на одређени начин представља само прву и прелиминарну „индикацију“ у односу на то да ли се одређени поступак може сматрати „кривичним/казненим“, те да ли се може радити о „кривичном/казненом“ делу у конкретном случају. Ово се може илустровати и одређеним примерима из праксе ЕСЉП-а. Тако се у једној одлуци ЕСЉП-а (која је у овом тексту претходно већ цитирана),<sup>53</sup> закључује: „Према хрватској правној квалификацији није сасвим јасно могу ли се прекршаји третирали као казнена дела.“ (§ 55). „Одређена дела имају казнену конотацију, иако се према примењивом домаћем праву сматрају сувише тривијалним да би се у погледу њих примењивало кривично право и кривични поступак.“ (§ 58). Такође се у пракси ЕСЉП закључује и да су у сваком конкретном случају релевантне и одредбе из домена процесног права, те се тако, „поступак у коме се примењују норме кривичног процесног права, мора сматрати кривичним поступком.“<sup>54</sup>

Када је у питању природа противправног понашања, ЕСЉП се начелно усмерава на анализирање релевантних одредби домаћег права, а посебно у правцу утврђивања обима његове примене у односу на друга деликтна понашања у истом правном систему. ЕСЉП тако начелно сматра да су „норме усмерене на општу популацију, по правилу казнене природе“, па тако истиче: „Норме усмерене на спречавање одређеног понашања ужих друштвених скупина (на пример, војници, затвореници, лекари итд), по правилу су дисциплинске природе и не улазе у појам кривичног поступка. Међутим, одређено понашање које представља повреду дисциплине у контексту затвора, могу у исто време да буду и предмет кривичног права.“, а при том, „блажа природа противправног понашања не значи сама по себи, да дело није „кривично“, јер појам „кривични“, не захтева нужно и одређени степен озбиљности.“<sup>55</sup>

ЕСЉП констатује, када је реч о *природи његовог понашања* и да „увреде, претње, непристојно понашање и спречавање службеног лица у вршењу службене дужности, као дисциплински прекршај/преступ у контексту затвора, има казнену природу, јер одговара прекршајима који су ван затворског система, део казног законодавства.“<sup>56</sup> Такође се у једном „пореском случају“, као прекршај третира и норма која омогућава „додатну наплату

53 *Маресџи његовог Хрватске*, пресуда ЕСЉП број 55759/07 од 25. јула 2009. године. Иначе, као што ћемо објаснити у даљем тексту, ова одлука ЕСЉП је прилично проблематична, а нарочито што у конкретном случају ЕСЉП није водио рачуна да се у ствари, нити „поклапају“ законски опис прекршаја и кривичног дела, нити је и иначе, оправдано априорно и „аутоматско“ поистовећивање *радне* са „укупним делом“ (*Idem* у смислу „Енгел мерила“), чему је у својој пракси, када је реч о оцени (не)повређености начела *ne bis in idem*, по свему судећи, ЕСЉП начелно склон.

С друге стране, у овој пресуди (*Маресџи његовог Хрватске*, број 55759/07 од 25. јула 2009) ЕСЉП је оправдано констатовао да „када прописана и стварно изречена казна подразумева и лишење слободе, тада постоји претпоставка да оно што се лицу ставља на терет представља казнену/кривичну оптужбу.“

54 *Öztürk његовог Немачке*, пресуда ЕСЉП од 21. фебруара 1984, (§ 51).

55 *Томасовић његовог Хрватске*, пресуда ЕСЉП од 18. октобра 2011. (§ 22, § 32–33).

56 *Toth његовог Хрватске*, пресуда ЕСЉП од 6. новембра 2012. (§ 33–34).

пореза по посебној стопи, када се такво правило односи на све пореске обвезнике“, као и зато што „сврха таквог додатног пореза није да се уплати порез који је дугован, већ је она казнене природе, а као циљ има генералну превенцију“.<sup>57</sup> Када се оквиру одређених финансијских/пореских поступака изрекне посебна врста новчане „казне“, тзв. глоба, она се сматра *казном*, када подразумева и одређене забране, повезане са даљим пословањем.<sup>58</sup> Такође, када се ради о одређеним „даљним и накнадним консеквенцама“ одређених саобраћајних прекршаја/кривичних дела, ЕСЉП констатује да административна забрана управљања моторним возилом у одређеном временском периоду, има казненоправну природу, те има природу санкције, јер се изриче на темељу постојања правноснажне осуде, траје одређено време и има ретрибутивни ефекат.<sup>59</sup>

Приликом оцене природе и степена кривичне санкције, ЕСЉП начелно полази од става да чак и када природа противправног понашања није нужно кривичноправна, из критеријума оцене природе и степена кривична санкције, а нарочито „тежине казне“, може се извести закључак да дело има „кривичну“/“казнену“ природу. По правилу је овде довољно да се закључи да је сврха санкције примарно *рејресивна*, што значи да је њена природа „казнена“, а не „превентивна“, те да није претежно усмерена на „одвраћање“. Приликом оваквог оцењивања, ЕСЉП начелно полази од „најозбиљније могуће санкције“ у односу на одређени „тип деликта“, односно могућу најтежу казну, или максималну меру казне, а не од санкције која је и изречена у конкретном случају.

Настојећи да се у оцени да ли се ради о *истом делу* (*Idem*), не ослања на формални критеријум правне квалификације садржане у националном законодавству,<sup>60</sup> полазећи од тога да такав формално-терминолошки критеријум може чак довести до злоупотреба, ЕСЉП је питање *идентичности дела* које има *казнену природу*, примарно решавао применом доктрине *материјалној идентичности дела*, која је дефинитивно консолидована у предмету *Золотухин против Русије*.<sup>61</sup> Суштина ове доктрине је да се питање идентитета дела решава, не само независно од формално-терминолошког одређења дела у националном законодавству, већ пре свега, кроз разматрање одговарајуће „материјалне суштине дела“, тако што се утврђује да ли се код оба дела у конкретном случају, ради о *бићно истом чињеничном стању*.

57 *Kiiveri против Финске*, пресуда ЕСЉП од 10. Фебруара 2015. (§ 32).

58 *Grande Stevens и други против Италије*, пресуда ЕСЉП од 4. марта 2014. (§ 97–99).

59 *Nilsson против Шведске*, пресуда ЕСЉП од 13. децембра 2005.

60 Као што је већ објављивано у претходном тексту, правна квалификација из националног правног система је често само формално-терминолошког карактера.

61 *Zolotukhin против Русије* (Application no. 14939/03), пресуда ЕСЉП од 10. фебруара 2009.



### 9.1. Критички осврт на праксу ЕСЉП у погледу утврђивања повреде начела *ne bis in idem* са посебним освртом на случајеве „Марести“ и „Миленковић“

Изложени критеријуми Европског суда за људска права у погледу утврђивања повреде начела *ne bis in idem*, иако начелно адекватни, могу у једном свом делу и да се аргументовано критикују, а нарочито у погледу некада сувише упрошћеног поистовећивања *радње и дела*, приликом закључивања да се ради о „истој ствари“. То је посебно симптоматично када се ради о правним системима који паралелно познају више врста деликата, који се некада у одређеној мери и „преклапају“.

Када је реч о Србији, онда је то наравно, посебно значајно, када се ради о односу одређених кривичних дела и прекршаја, а нарочито када се ради о кривичним делима за која се гони по приватној тужби, као и када су у питању одређене кривичноправно релевантне последице, произишле из одређеног животног догађаја, у којем је садржана радња која представља одређени прекршај, али саме те последице, као евентуално и друге радње, које су елемент истог животног догађаја, представљају и одређено кривично дело,<sup>62</sup> што ће се детаљније још објашњавати у закључку овог текста.

Пресуда ЕСЉП у случају „Марести“ је посебно интересантна за државе које баштине тековине правног система некадашње СФРЈ, а посебно за Србију, јер је случај „Миленковић“, веома сличан случају „Марести“. Наиме, у државама које припадају некадашњој југословенској кривичноправној/ прекршајној „традицији“ а у којима устаљено постоји дуалитет деликата као што су прекршаји и кривична дела, без обзира што се иначе, у већини држава насталих на тлу некадашње СФРЈ (а то је свакако, случају у Србији), прекршаји више не сматрају „деликтима управноправног карактера“, исто као што сада постоје „прекршајни судови“, који су сегмент редовног правосуђа, а не „прекршајни органи“, као део управноправног система.

Пресуда у случају „Марести“, је наравно, по логици ствари, посебно заинтересовала део кривичноправне теорије у Хрватској, као држави у

62 Такав је и последњи случај недавно решен пред ЕСЉП, који се у погледу (не)деловања начела *ne bis in idem*, тиче Србије (у том предмету је иначе, одлучивао и Уставни суд Србије – Уж-4267/2012, решење о одбацивању уставне жалбе), те коначне оцене ЕСЉП да је ипак повређено начело *ne bis in idem*.

У овом случају (*Миленковић против Србије*, пресуда ЕСЉП од 1. марта 2016), радило се о окривљеном који је реагујући након што је оштећени према његовом мишљењу увредио децу окривљеног, оштећеног ударио више пута песницом у лице, што се своди на изазивање туче, због чега је против њега поднесена прекршајна пријава због кривичног дела против јавног реда и мира, а у прекршајном поступку га „прекршајни суд“, тј. Општински орган за прекршаје (УП 744/06-7 од 6. новембра 2007) кажњава новчаном казном од 4.000 динара и налаже му да плати трошкове поступка у износу од 700 динара.

Поред тога, Миленковића затим кривично гоне и за кривично дело тешке телесне повреде, за шта га потом, кривични суд, прво у првом степену оглашава кривим, те му изриче казну затвора од три месеца, а потом се та пресуда потврђује од стране другостепеног суда, те тако постаје правоснажна (Апелациони суд у Нишу, пресуда КЖ. бр. 2313/2011 од 20. марта 2012).

чијем правном систему је према оцени ЕСЉП, дошло до повреде начела *ne bis in idem* у том случају, па се тако закључује да ЕСЉП и иначе, у својим одлукама које се односе на примену начела *ne bis in idem*, проблему прво пришао казуистички, да би потом „показао и несклоност да уђе дубље у финесе доктрине „казненог права” које се односе на „казнено дело” као такво, те на стицај „казнених”/кривичних дела.“<sup>63</sup>

У теорији се аргументовано примећује да је ЕСЉП у разматрању идентитета кажњивог дела, то дело „практично редуковао на радњу, без обзира на варијације у доктринарном приступу и укључивања и доктрине материјалног идентитета дела“, из чега произлази да, када се анализира да ли су нека дела кажњива или нису, те да ли су као таква описана у две различите казнене норме, то иста дела или нису иста, треба узети у обзир „истоврсну радњу” зависно и о другим елементима важним за идентификацију и идентитет „казненог дела“, где спадају кривица, односно облик кривице, врста заштићеног добра, лице које је у својству извршиоца, последица, те могуће „преклапање” радње с једном или више казнених норми” итд.<sup>64</sup> У том смислу може се закључити да бисмо „упоређујући само радњу извршења, увек закључили (погрешно) да постоји идентитет кажњивог дела, да је реч о суштински истом делу описаном на исти или сличан начин у две казненоправне норме (на пример, прекршајна и кривичноправна норма)“, али „ако се узму у обзир и други елементи идентитета казненог дела, онда ћемо у одређеним случајевима доћи до закључка да радња јесте идентична (у целини или делимично), али да није реч о једном кажњивом делу, него о идеалном стицају казнених дела, при чему се свако од остварених казнених дела кажњава.“<sup>65</sup>

Суштина схватања које критикује праксу ЕСЉП, склону да донекле „упрошћено” поистовећује радњу са делом своди се на класично кривичноправно учење о идеалном стицају кривичних дела и *кривидном идеалном стицају* кривичних дела. Само онда када се ради о истој радњи којом се остварују битни елементи више кривичних и уопште кажњивих дела (где спадају и прекршаји), тако што се то чини у облику *кривидној идеалној стицаја*, може се сматрати да постоји само један деликт, било једно кривично дело, било један прекршај и тада практично, нема штетних последица ни када се сама радња поистовети са делом.

Обрнуто, уколико су у питању случајеви постојања идеалног стицаја кривичних дела и/или прекршаја, тада се, без обзира што је реч о само једној радњи, може сматрати да *и*пак *постоји* више деликата, што онда не искључује и више деликтних поступака, чији су предмети ти *различити*

63 И. Јосиповић и К. Новак Хрговић, „Начело *ne bis in idem* у контексту прекршајног, казненог и управног права“, *Хрватски љејојис за казнене знаности и праксу*, број 2/2016, Загреб, 2016, стр. 473. Цитирани аутори за пресуду у случају *Маресии* истичу да је „зоран пример“ одлучивања које „не улази дубље у финесе доктрине кривичног права“, што је „резултирало погрешном одлуком“.

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*, стр. 473–474.



што је прекршајни суд у своју одлуку (непотребно ?) унео и неке елементе кривичног дела, кривично дело заиста у потпуности и обухваћено одлуком прекршајног суда. Ту је чак и питање да ли је уопште и било погрешно што се у прекршајном поступку и „спомињало” ударање које је било елемент кривичног дела тешке телесне повреде, те да ли се овде чак уопште и може говорити о „вишку садржаја”, јер је прекршајни суд тиме само описао кључне елементе конкретног животног догађаја у коме су били садржани елементи како прекршаја, тако и кривичног дела, али се при том ипак, оправдано није ни бавио свим битним елементима кривичног дела, тј. његовим комплетним кривичноправним „бићем”, јер би тада, заиста постојала повреда начела *ne bis in idem*, већ је то наравно, препуштено кривичном суду. Наиме, прекршајни суд ипак „није обухватио целину кривичног дела које је касније пресуђено”, те „није одлучивао о кривици за последицу – тешку телесну повреду, што значи да у својој одлуци није судио за кривично дело.”<sup>68</sup>

Суштински исти резон, као што је претходно објашњено у односу на случај *Маресџи*, може се применити и када се ради о случају *Миленковић*,<sup>69</sup> где је такође ЕСЉП утврдио повреду начела *ne bis in idem*, а притом није узео у обзир могућност постојања не само идеалног стицаја прекршаја и кривичног дела, већ ни да су елементи истог животног догађаја, биле како оне радње које су радње прекршаја, тако и радња која представља радњу извршења кривичног дела, као ни да у истом животном догађају, различити чињенични елементи представљају битна обележја прекршаја и елементе бића кривичног дела.

Наиме, битни елементи конкретног прекршаја су одређене радње, као што су то: вређање, злоупотреба другог, вршење насиља над другим, изазивање туче или учешће у њој, угрожавање спокојства грађана или ремећење јавног реда и мира, док се када је реч о кривичном делу тешке телесне повреде, чињенични елементи његовог бића своде на телесно повређивања другог и нарушавање здравља на такав начин да је услед тога доведен у опасност живот повређеног или му је уништен или трајно и у знатној мери оштећен или ослабљен неки важан део тела или орган или је проузрокована трајна неспособност за рад итд.

Велике су суштинске чињеничне разлике између конкретног прекршаја и конкретног кривичног дела у случају *Миленковић*, као *различитих врста деликата произишлих из истог животног догађаја*, односно у контексту укупне чињеничне ситуације, а при том, треба имати у виду и релевантне *субјективне елементе*, тј. облик кривице учиниоца како у односу на своје радње које су елемент прекршаја против јавног реда и мира, тако и на радњу којом је проузрокована кривичноправно релевантна последица, која представља битно обележје конкретног кривичног дела.

Тиме што је окривљени прво осуђен за прекршај против јавног реда и мира, у конкретном случају у ствари, ипак није била искључена и могућност

68 *Ibid.*, стр. 477.

69 *Миленковић против Србије*, пресуда ЕСЉП од 1. марта 2016.

његове осуде за кривично дело тешке телесне повреде, произишле из истог животног догађаја, не само због у битној мери различитог чињеничног стања прекршаја и кривичног дела (пре свега, делом различите радње, те постојање конкретне последице код кривичног дела, које нема у том облику код прекршаја), због чега то *нису истиа дела*, иако су произишле из истог животног догађаја, већ и стога, што се прекршајни суд, независно од тога што је у опис прекршаја унео и одређене елементе кривичног дела (што би се могло сматрати и одговарајућим *вишком садржаја*), уопште није ни бавио другим релевантним кривичноправним питањима.

То значи да тиме што се прекршајни суд није упуштао у решавање таквих питања, ни у формалном смислу он својом одлуком о прекршају, није обухватио (што наравно, свакако није могао ни због правила о својој стварној надлежности) и проблематику постојања кривичног дела. У таква питања спада пре свега облик кривице учиниоца, и то не у односу на прекршај, већ у погледу конкретног противправног дела које је законом прописано као кривично дело, произишло из истог животног догађаја, који обухвата и прекршај против јавног реда и мира, а које представља кривично дело, јер је скривљено, што значи да учинилац испољава одређени облик кривице.

Из свега претходно објашњеног, произлази да је ЕСЉП погрешно када је у случају „Миленковић против Србије“, закључио да постоји повреда начела *ne bis in idem*. То ипак не значи ни да је Уставни суд Србије, када је својевремено решавао о уставној жалби, коју је решењем *огбацио*,<sup>70</sup> након чега је уследио „стразбуршки поступак“, поступио потпуно исправно.

Свакако није погрешно Уставни суд Србије, када није усвојио уставну жалбу у случају „Миленковић“, али би чини се, било боље, односно адекватније са становишта извођења закључака који би потом „имали већу тежину“ и у каснијем поступку пред ЕСЉП, да се Уставни суд Србије, упустио у вођење мериторног поступка, те уставну жалбу Миленковића својом одлуком *огдио*, са аргументацијом (чије смо основне елементе претходно већ навели), да се суштински *не ради о истој ствари*, већ само о *истиом животној догађају*, из којег су произишли, како прекршај против јавног реда и мира, тако и кривично дело тешке телесне повреде.

## 10. Начело *ne bis in idem* из праксе Уставног суда Србије

Пракса Уставног суда Србије се у читавом низу примера стриктно ослања на критеријуме из праксе Европског суда за људска права (пре свега, „мерила Енгл“), што понекад ипак и није сасвим неспорно, како због претходно објашњених извесних слабости и саме праксе ЕСЉП и неразумевања у тој пракси одређених кривичноправних проблема, као што су случајеви идеалног стицаја и привидног идеалног стицаја,<sup>71</sup> али и у односу

70 Предмет: Уж-4267/2012.

71 Више о томе: Ђ. Лазин, *Привидни идеални стицај*, Привредна штампа, Београд, 1982, стр. 84.

на уочавање свих битних елемената конкретних деликата (кривичних дела и прекршаја пре свега), тако и због одређених устаљених специфичности правног система Србије, који традиционално, са ослонцем на традицију из времена некадашњег југословенског кривичноправног система, познаје *две врсте основних деликата*, а то су: 1) кривична дела и 2) прекршаји. Овоме се у односу на правна лица, као и одговорна лица у правним лицима, могу додати и привредни преступи, као и неки дисциплински преступи физичких лица, попут санкција за кршење дисциплине у затворима, што је у складу са већ одавно установљеном праксом ЕСЉП. У релативно новије време је одговорност за кривична дела, могућа како у погледу физичких лица, тако и у односу на правна лица, мада је у пракси још увек екстремно ретко да правна лица одговарају за кривична дела. Оваква својеврсна бројност, па чак у неким ситуацијама и својеврсна *инфлација* деликата, понекад између осталог, доводи и до проблема у вези (не)деловања начела *ne bis in idem*.

Уставни суд Србије је, уважавајући праксу Европског суда за људска права, у својој одлуци Уж-1285/2012 од 26. марта 2014. године, поставио одређене начелне критеријуме на основу којих врши оцену да ли је дошло до повреде начела *ne bis in idem*. Ради се о неколико критеријума на темељу којих се оцењује да ли повређено начело *ne bis in idem*, што се своди на следећа *кумулятивно наведена ишћања*, у погледу којих, када постоји потврдан одговор, може да се изведе закључак да је повређено начело *ne bis in idem*:

1) Да ли су оба поступка која су вођена против подносиоца вођена за дело које по својој природи представља кажњиво дело, односно да ли је прва казна,<sup>72</sup> по својој природи била казненоправна;

2) Да ли су дела због којих се подносилац казнено гони иста (*idem*); те

3) Да ли је постојала двострукост (дуалност) поступка (*bis*).

У низу својих одлука Уставни суд Србије је полазећи од тих критеријума, уставне жалбе које су се заснивале на тврдњи подносиоца да је дошло до повреде начела *ne bis in idem*, било усвајао,<sup>73</sup> било одбијао,<sup>74</sup> зависно од (не)оправданости и правне/процесноправне (не)ваљаности аргументације садржане у конкретним уставним жалбама. По логици ствари се практично увек радило о односу одређених *кривичних дела* и *прекршаја*, што се углавном сводило на ситуацију да је конкретно лице прво осуђено за прекршај, а потом и за кривично дело проишло из истог/сличног чињеничног стања, односно истог животног догађаја.

За Уставни суд Србије је била од релевантног значаја и чињеница да ли је подносилац уставне жалбе, претходно у поступцима пред редовном судовима, било у прекршајном поступку, било у кривичном поступку, већ

72 Ово питање би морало да важи у истоветном облику, без обзира да ли је прво вођен прекршајни (што је по логици ствари правило у пракси), па кривични поступак, или обрнуто, кривични поступак, па прекршајни, што би у пракси, свакако могло веома или чак екстремно ретко да се деси.

73 На пример, донете су следеће одлуке о усвајању уставних жалби: Уж-1285/2012, Уж-4713/2012, Уж-9529/2013, Уж-11106/2013.

74 На пример, донете су следеће одлуке о одбијању уставних жалби: Уж-1207/2011, Уж-6815/2011, Уж-4751/2013, Уж-7746/2014.

истицао да се против њега у исто време у односу на по његовом ставу *исти деликти*, воде како прекршајни, тако и кривични поступак. Уколико би Уставни суд Србије установио да је подносилац уставне жалбе, имао таква сазнања, али није приговарао на истовремено вођење таквих деликтних поступака, тада би се у односу на тај аспект уставне жалбе, доносило решење о одбацивању уставне жалбе.<sup>75</sup>

Такође, према ставу Уставног суда Србије, уставна жалба која се темељи на тврдњи о повреди начела *ne bis in idem*, се одбацује, јер није заснована на уставноправно прихватљивим разлозима и уколико се њоме тражи да Уставни суд решава као *инстанции суд*, те процењује законитост/оправданост одређене варијанте понављања/настављања поступка.<sup>76</sup>

## 11. Закључак

Дуалитет деликата, односно казних/кажњивих дела, а некада чак и постојање више од две врсте деликата, који у одређеним ситуацијама могу произлазити из истоветног или у одређеној мери сличног чињеничног стања, односно из истог животног догађаја, увек подразумева и потенцијални проблем у погледу забране двоструког кажњавања, тј. деловања/неделовања начела *ne bis in idem*. У Србији се тај проблем примарно тиче односа одређених кривичних дела и прекршаја у разноврсним сферама, али најчешће у погледу прекршаја против јавног реда и мира, пореских прекршаја, као и саобраћајних прекршаја, а у односу на одређена кривична дела.

Нема чврстог правила, када је реч о могућем „поклапању“ неких прекршаја и неких кривичних дела, али се одређене тенденције ипак могу уочити, па тако прекршаји против јавног реда и мира најчешће могу да конкуришу кривичним делима насилничког понашања, лаке телесне повреде, чак некада и тешке телесне повреде, увреде, угрожавања сигурности, повреде неповредивости стана. Порески прекршаји по логици ствари могу да буду у вези те врсте са пореском утајом, али и кривичним делима прописаним у једном споредном извору кривичног права, а то је Закон о пореском поступку и администрацији.<sup>77</sup> Саобраћајни прекршаји наравно, могу под одређеним условима да „конкуришу“ кривичном делу угрожавања безбедности јавног саобраћаја.

У пракси је потребно испољити велику опрезност увек када одређено понашање (чињење или нечињење, тј. кажњиво пропуштање), истовремено може да буде и прекршај и кривично дело, те треба „у старту“, или бар током

75 На пример, решење о одбацивању уставне жалбе: Уж-3362/2014.

76 На пример, решење о одбацивању уставне жалбе: Уж-6121/2015.

77 Више о томе: М. Шкулић, *Tax Crimes and Tax Misdemeanours in Serbia*, Thematic Conference proceedings – *Archibald Reiss Days Volume III*, Међународни научни скуп „Дани Арчибалда Рајса“, тематски зборник радова међународног значаја, Криминалистичко-полицијска академија и Немачка фондација за међународну правну сарадњу (IRZ), Београд, 2014, стр. 27–40.

поступка (било прекршајног, било кривичног, а по логици ствари, пре долази у обзир прекршајни поступак), који није правноснажно окончан, процени-ти да ли ће се радити о једном или другом деликту или чак да ли из истог животног догађаја може произићи и прекршај и кривично дело, што такође, некада може бити случај. Није довољно само предвидети обавезу надлежних органа да свакако не подносе у исто време и прекршајну и кривичну пријаву (што је иначе, некада било чак и (погрешно) правило у пракси, а нарочито када се ради о саобраћајним прекршајима, али и прекршајима против јавног реда и мира), већ би и одређеним законским променама, ово питање морало бити знатно боље уређено.

Било би свакако најадекватније да законодавац пажљиво „прочисти“ наше деликтно законодавство, а посебно у погледу паралелне егзистенције једног великог броја прекршаја и одређених кривичних дела, која су по дефиницији, односно својим битним обележјима, веома блиска/слична прекршајима, те да се коначно, узимајући у обзир пре свега, *ultima ratio* карактер кривичног законодавства, као и одређене криминално-политичке разлоге, определи да ли ће одређена радња (чињење или нечињење у случају постојања дужности чињења), бити или прекршај или кривично дело, а не да начелно може да буде и *једно и друго*.

У принципу није логично и чак је у великој мери апсурдно да у једном правном систему из потпуно истог чињеничног стања, може у исто време произићи и прекршај и кривично дело, што значи да би тада увек постојало само кривично дело, као тежи деликт, који би у *конзумирао*, односно обухватио прекршај. То ипак не значи апсолутно да из истог *животној догађаја*, никада и ни под којим условима, не могу произићи и прекршај и кривично дело.

Узимајући у обзир одређене критеријуме већ установљене у пракси Европског суда за људска права, који се морају користити у *корективномом смислу*, али и полазећи од специфичности нашег „казненог“, односно „деликтног“ система (који још увек испољава „деликтни паралелизам“), чини се да би из истог животног догађаја, могли произићи и прекршај и кривично дело,<sup>78</sup> онда када су *кумулативно испуњени* одређени услови.

Упростијено посматрано услови формалне природе (што је посебно упадљиво код услова *дуалности* поступака), своде се на констатацију да ли се ради или не ради о релевантном понављању (*bis*), а услови фактичке природе се тичу закључивања да ли у питању релевантна истоветност (*idem*).

Уколико је испуњена *прва пружа услова формалне природе*, а ради се о *истом делу*, онда је *повређено/може бити повређено начело ne bis in idem*.

78 Овде се, с обзиром на то да се у пракси пре свега, појављује проблем односа *прекршаја и кривичној дела*, стриктно и фокусирамо на релације између та два основна *деликта* у српском кривичноправном систему, а као што је већ објашњено у претходном тексту и у складу са „мерилима Енгел“, установљеним у пракси Европског суда за људска права, у обзир под одређеним условима, долазе и друге врсте деликата, што се, када је реч о Србији, односи на привредне преступе, али се у неким околностима и према претходно већ објашњеној пракси ЕСЉП (на пример, случај *Томасовић против Хрватске*, пресуда ЕСЉП од 18. октобра 2011) може радити и о одређеним дисциплинским санкцијама.



Без обзира на испуњеност прве групе услова, неће бити повређено начело *ne bis in idem*, иако је у питању *исти живојни догађај*, али се при том, ипак *не ради о истом делу*.

Прву групу услова чине они који су *формалне њрироде*, а које иначе, није у пракси тешко утврдити, јер се ради о релативно једноставном формалном констатовању кумулативне испуњености следећих претпоставки:

- *Деликћина њрирода њосћуџака* – Потребно је оценити да су оба поступка (што у овом случају, са становишта правног система Србије), пре свега, значи како прекршајни, тако и кривични, по својој суштинској природи „казнени поступци“.
- *Релеванћина деликћина њрирода санкције* – Санкција која је произишла из првог од тих „казнених“ поступака, односно оног који је први завршен и која је садржана у оквиру правноснажне одлуке којом је тај поступак окончан, мора бити *казненојравне њрироде*.
- *Паралелносћ воћених/окончаних њосћуџака* – Мора постојати или је постојала *двосћрукосћ (дуалносћ) њосћуџака*, што значи да се „казнени“ поступци воде истовремено или је један такав поступак већ правноснажно окончан, а други тада тек почиње, или је још увек у току, односно накнадно је окончан.

Уколико није испуњен било који од ових формалних услова, неће се радити о повреди начела *ne bis in idem*.

Упркос кумулативне испуњености претходно наведених услова формалне природе, неће се сматрати да је повређено начело *ne bis in idem*, уколико се може констатовати да је реч о *истом живојном догађају*, али *не и о истом делу*, што се своди на одређене услове фактичког карактера, чија се (не)испуњеност оцењује на темељу одговарајуће чињеничне анализе.

Другу групу услова чине они услови који су *факћичкој каракћера*, што захтева знатно сложенију чињеничну анализу него што је било претходно релативно једноставно, па чак донекле и „рутинско“ констатовање (не)испуњености формалних услова.

Из констатације о испуњености/неиспуњености ових фактичких услова произлази став да је оно *дело*, које је било предмет два казнена поступка, суштински *било или није било исто дело*, што ће бити случај када је кумулативно испуњено/неиспуњено неколико претпоставки.

Када нека од ових претпоставки није испуњена, сматраће се да је реч о истом делу, те да је стога (када су претходно испуњени формални услови), повређено начело *ne bis in idem*.

Обрнуто, када су ови услови фактички испуњени, радиће се о *истом животном догађају*, али *не и о истом делу*. То је случај када се кумулативно може констатовати следеће:

- Мора се суштински радити о истом *живојном догађају*, што значи да је у питању одређено чињење или нечињење (кажњиво пропуштање), до којег долази у исто време и на истом месту (*објекћивни асћекћи*), а да је његов учинилац *исто лице (субјекћивни асћекћи)*, без обзира што актери таквог догађаја у одређеним прво фактичким, а затим

и процесним улогама/статусима (на пример, сведоци,<sup>79</sup> оштећени), могу бити и друга лица, зависно од тога да ли су неки елементи догађаја садржани само у прекршају и само у кривичном делу или и у једном и другом деликту.<sup>80</sup>

- Одређене чињенице у склопу истог животног догађаја могу бити истовремено елементи, како прекршаја, тако и кривичног дела, али се као такве не смеју третирати чињенице које су по свом суштинском значењу „ексклузивни“ елементи било једног било другог деликта, односно чињенице које су искључиво садржане у законском опису или прекршаја или кривичног дела.
- Морају постојати и додатне релевантне чињенице које у битној мери превазилазе „границу“ која у чињеничном смислу представља биће прекршаја, тако да су остварени сви битни елементи прекршаја, а при том, још додатно постоје и неке друге битне чињенице, из којих произлази да постоји и кривично дело, што практично значи да је тиме *превазиђен* и „прескочен“ чињенични ниво који је само по себи сасвим довољан/потребан за постојање прекршаја, те је тако „досегнут“ чињенични ниво за постојање кривичног дела, тј. прекорачена“ је граница тзв. криминалне зоне, те се тако зашло у „домен кривичног дела“.

Када је реч о кривичноправном систему Србије, чија је једна од особености и што познаје две врсте кривичних дела,<sup>81</sup> с обзиром на критеријум *овлашћеној туживоца*, као посебан корективни критеријум мора се узети у обзир и интерес оштећеног уопште, а посебно када се ради о кривичним делима за која се гони по приватној тужби.<sup>82</sup>

79 Када се каже да лица могу бити како „прво у фактичким, а тако касније и у процесним улогама/статусима“, мисли се на чињеницу да на пример, сведок постоји како у одређеном *живојном смислу*, као лице које је неку релевантну чињеницу у вези конкретног деликта (кривично дело или прекршај), својим чулима опазило, тако што је нешто видело (очевидец), чуло и сл., али се такође под сведоком подразумева (*процесни ситијус*), лице које органу поступка служи као извор доказа, односно даје исказ у одређеној процесној форми, захваљујући предузимању доказне радње испитивања сведока.

80 Ако се не ради о истом лицу и његовој радњи (чињењу или кажњивом пропуштању), која се врши на истом месту и у исто време, како у чињеничном опису кривичног дела, тако и у фактичким елементима прекршаја, онда се наравно, тада уопште ни не ради о истом животном догађају, па наравно, већ ни у *prima facie* смислу уопште не долази у обзир разматрање могућег дејства начела *ne bis in idem*.

81 У овом погледу нису од значаја и специфична кривична дела која се гоне официјелно, али код којих је воља оштећеног манифестована на процесно релевантан начин и у одређеном року, *condicio sine qua* поп за кривично гоњење, а то су кривична дела за која се гони по предлогу оштећеног, јер та кривична дела, без обзира што се у погледу кривичног гоњења за њих, захтева одговарајућа процесна иницијатива оштећеног, те његов „останак“ при тој иницијативи, спадају у кривична дела за која се гони по службеној дужности.

82 Иначе, у пракси ЕСЉП до сада није поклањао било какву релевантну пажњу интересима оштећеног када се ради о проблему (не)деловања начела *ne bis in idem*, сматрајући да такви интереси у овом погледу нису примарни, што може бити и последица недовољног познавања неких особености националних кривичноправних система, а посебно оних, који попут српског, познају и поделу на кривична дела за која се гони по службеној дужности и она за која се гони по приватној тужби.

Независно од овога, могло би се ипак очекивати да у будућности, ЕСЉП покаже и иначе, знатно више „слуша“ за интересе оштећених/жртава кривичних дела, јер је то и иначе,

Наиме, ако би се и сматрало да је „држава“ на извршан начин „крива“, што су њени органи водили паралелне поступке у односу на „исту ствар“, коју су третирали *и као кривично дело и прекршај*, те између њих није било одговарајуће „координације“, а то је свакако случај када се ради о кривичним делима за која се гони по службеној дужности (када кривично гони јавни тужилац), тако нешто се не може закључити када је реч о „стицају“ у истом животном догађају и прекршаја, за који се наравно гони официјелно и неког кривичног дела у погледу којег се гони по приватној тужби.

Наиме, оштећени који је користећи своје законско право да у року од три месеца од сазнања за такво кривично дело и учиниоца, поднесе приватну тужбу, те тако постане овлашћени тужилац, односно приватни тужилац, није морао, а некада чак није ни могао уопште ни да зна да се у односу на исти животни догађај, већ води прекршајни поступак, нити евентуално и да је окривљени у поступку који се води по његовој приватној тужби, већ прекршајно санкционисан. То најчешће није могао да зна ни кривични суд, а нарочито ако окривљени у кривичном поступку, уопште није ни истицао да се против њега већ води прекршајни поступак за „исто дело“, или да је већ прекршајно санкционисан, што коначно, може бити и вид „тактике“ одбране у кривичном поступку. Ипак ни овде се не би могло тек тако, а нарочито не сасвим рутински закључити да је могуће вођење прекршајног и кривичног поступка у односу на суштински *исти ствар*, јер би и тада, без обзира што се ради о „стицају“ прекршаја и кривичног дела за које се гони по приватној тужби, морало сматрати да постоји повреда начела *ne bis in idem*.

Суштина је да се, приликом оцене да се **не ради о истој ствари**, већ само о *истиом животном догађају*, из којег могу произићи и различите врсте деликата, посебна пажња мора обратити на чињеницу да се ради о кривичном делу за које се гони по приватној тужби, а у погледу којег је оштећени користећи своје иначе, безусловно законско право, регуларно стекао процесни статус приватног тужиоца.

Као што је то већ објашњавано у претходном делу текста, посвећеном критичкој анализи дела праксе ЕСЉП у односу на оцену (не)постојања повреде начела *ne bis in idem*, до такве повреде начелно не би требало да дође када се ради о истој радњи, која у конкретном случају представља случај *идеалној стицаја* кривичних дела/прекршаја,<sup>83</sup> већ повреда овог начела

једна веома изражена европска тенденција, а нарочито у светлу деловања Директиве ЕУ и Савета Европе 2012/29 од 25. октобра 2012. године, о успостављању минималних стандарда права и заштите жртава кривичних дела. Више о томе: М. Шкулић, Положај жртве/оштећеног у кривичноправном систему Србије уопште и у односу на Директиву ЕУ 2012/29, тематска монографија „Казнена реакција у Србији VI део, едиција Crimen, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 40–80.

83 Иначе, ЕСЉП који у случају Марести (а донекле сличан резон је ЕСЉП исполио и у случају Миленковић против Србије, што је све детаљније објашњено у претходном тексту), није сматрао да се ради о идеалном стицају, те је утврдио повреду начела *ne bis in idem*, сматрајући да је за исто дело изречена како прекршајна, тако и кривична санкција, узима у својој пракси у обзир деловање кривичноправног института идеалног стицаја. Тако је у предмету Оливијера против Швајцарске (пресуда од 30. јула 1998) ЕСЉП констатовао да се ради о идеалном стицају, где се не примењује начело *ne bis in idem*, јер у таквом случају

долази у обзир уколико је у питању иста радња, али се она своди на случај *йривидної идеалної сїиција* кривичних дела/прекршаја.

Међутим, када је реч о пракси прекршајних судова у Србији, ту чини се, постоје озбиљни проблеми чак и онда када се *несйорно не ради о истйој радњи*, па *није ни у йиийању идеални сїиција* кривичних дела/прекршаја, већ се у прекршајном поступку без потребе одлучује и о некој врсти „проширеног прекршаја“, до чега углавном долази из незнања и површног приступа овом проблему. Сматрати да се и тада ради о повреди начела *ne bis in idem* би се ипак свело на *йрейтерани формализам*, а то би у пракси често, а нарочито са становишта заштите елементарних интереса оштећених неким кривичним делима, било и крајње неправично резоновање.

Дакле, чини се да проблем у пракси наших прекршајних судова често и није толико везан за суштину ствари, која би подразумевала одговарајућу анализу да ли и онда када је иста радња елемент бића (битни елемент) како прекршаја, тако и кривичног дела, колико у томе што некада сама прекршајна пријава, а потом и одлука прекршајног суда, садржи својеврсни „вишак садржаја“, те се у њу умећу и елементи који у ствари, „превазилазе“ прекршај и који су у ствари, сасвим *нейоїребни*, јер *би и без њих йрекршај йосїојао*, а из тих елемената (чињеница) иначе и произлази закључак да је одређени исти животни догађај у исто време био и прекршај и кривично дело.

Тај „вишак садржаја“ може бити чак и радња кривичног дела, која се придодaje радњи прекршаја, што у пракси у ствари, баш и представља најочигледнији пример овакве погрешне праксе. То неспорно представља крупну грешку како приликом подношења кривичне пријаве, тако и онда када таква груба грешка и даље „процесно опстаје“ и у самој одлуци прекршајног суда, којом се изриче прекршајна санкција, али таква грешка ипак не треба да утиче на суштину ствари, јер се не може њоме (а реч је о чисто формално погрешном поступању у прекршајном поступку), учинилац кривичног дела практично „аболити“ за кривично дело, те на такав начин његово кривично дело „утопити“ у прекршај, који би и иначе, неспорно постојао и без таквог „вишка садржаја“.

Некада се ту чак и не ради о погрешном поступању прекршајног суда, већ се уношењем и елемената одређеног кривичног дела приликом комплетног описа *живоїної доїађаја* (а то је најчешће сама *радња* кривичног дела), из којег *йроисїичу како йрекршај, йако и кривично дело*, само комплетно или целовитије описује тај животни догађај, али то не значи да је у таквом случају одлуком прекршајног суда, „аутоматски“ и „рутински“ пресуђено и за кривично дело, јер се ни тада, прекршајни суд не бави свим битним елементима кривичног дела, попут последице кривичног дела, онда када последица представља елемент његовог бића, нарочито се прекршајни суд не бави обликом кривице учиниоца за дело које је противправно и законом прописано као кривично дело, па и из тога произлази закључак да се у таквим случајевима не ради о повреди начела *ne bis in idem*.

---

постоје различита кривична дела, независно од тога што се истом радњом остварају битни елементи два различита кривична дела.

Dr. Milan Škulić

Judge of the Constitutional Court, The Republic of Serbia

Professor at the Faculty of Law

University of Belgrade

## The Principle of Ne Bis In Idem – Normative Solution and some Controversial Issues

### Summary

In the article are analyzed the basic notion of the principles of *ne bis in idem* (the *prohibition of double jeopardy*) in general sense and its basic characteristics in the criminal procedural legislation of Serbia, where this principle is contained, both in the Criminal Procedure Code of Serbia and in the Serbian Constitution.

The author specifically explains certain legal formal lacks that are in relation to the principle of *ne bis in idem*, what it is primarily the case with some final decisions in the criminal procedure against juveniles, as well as in the procedure for the application of security measures to insane perpetrators of unlawful acts legally, i.e. in the accordance with the Criminal Code of Serbia, prescribed as criminal offences.

In the article are also explained the much more serious problem in the application no application of the principle of *ne bis in idem* (the *prohibition of double jeopardy*), when the public prosecutor apply the principle of opportunity of criminal prosecution („diversion”), as well as in some situations which are connected with the plea agreement of the public prosecutor and the defendant about the confession of the defendant that he committed the criminal offence.

In the paper is explained with special attention the practice of the European Court of Human Rights in regard to the principle of *ne bis in idem* and some of the views and reasons of this Court are discussed and in some point of view argued with a special illustration of two cases: „Maresti vs. Croatia" and „Milenkovic vs. Serbia". The author also explains some illustrated examples about the attitude of the Constitutional Court of Serbia to the principle of *ne bis in idem*, i.e. in the article is explained also some key questions in the practice of the Constitutional Court of Serbia connected to the principle of *ne bis in idem*.

The Author explains in the conclusion of the article his main arguments about the limit of the principle of *ne bis in idem* and his opinion about the basic criteria for correct assessing and evaluating, whether the concrete case in question is essentially the *same* („Idem”), when a final decision in criminal procedure is made and what in this situation means that the principle *ne bis in idem* must be necessary applied, or it is only the same life event from which under certain conditions may result more than one delict. In the practice in Serbian legal system, it will be typically two delicts: one misdemeanour and one criminal offence. In such a case, this is not the *same thing*; although it is the same *life event* and then the principle *ne bis in idem* does not produce relevant effect.

## ОЧИГЛЕДНО НЕОСНОВАНА УСТАВНА ЖАЛБА

Сажетак: Уставна жалба је правно средство којим се, у поступку пред Уставним судом, штите људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, односно потврђеним међународним уговором. Да би једна уставна жалба била прихватљива (допуштена), тј. да би се Уставни суд могао упустити у расправљање и одлучивање о предмету спора, потребно је да уставна жалба испуњава одређене услове прихватљивости. Само у случају када уставна жалба кумулативно испуњава све услове прихватљивости, Уставни суд ће се упустити у расправљање и одлучивање о предмету спора. У супротном, за случај да није испуњен било који, дакле, и само један од предвиђених услова прихватљивости, уставна жалба ће бити одбачена. У овом раду се посебно бавимо само једним од више услова прихватљивости уставне жалбе. У питању је релативно нов и врло специфичан услов прихватљивости који захтева да уставна жалба није очигледно неоснована, а односи се на меритум саме ствари, будући да се у поступку испитивања прихватљивости уставне жалбе испитује и основаност навода који су у њој садржани.

Кључне речи: Уставни суд, уставна жалба, услови прихватљивости уставне жалбе, очигледно неоснована уставна жалба, одсуство произвољности и неправичности поступка, одсуство несразмере између легитимног циља и средстава којима се тај циљ настојао постићи, губитак статуса жртве, поступак испитивања процесних претпоставки.

### I – Опште о уставној жалби

Устав Републике Србије од 2006. године<sup>1</sup> (у даљем тексту: Устав) јемчи одговарајући корпус људских и мањинских права и слобода, али, истовреме-

---

\* Овај рад одражава искључиво лични став аутора.  
Рад је први пут објављен у часопису *Радно и социјално право*, Београд, број 2/2017. Уредништво часописа дало је сагласност да се рад објави и у Билтену Уставног суда за 2017. годину, у непромењеном облику.  
За помоћ у одабору релевантне уставносудске праксе аутор дугује захвалност Љиљани Лазић, Верици Јаковљевић и Јасмини Живановић из Службе судске праксе Уставног суда.

1 Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06).

но, јемчи и њихову заштиту. Та заштита се обезбеђује како у одговарајућим поступцима пред различитим органима јавне власти (судови, органи управе, посебни органи заштите људских права и сл.), у оквиру њихових надлежности, тако и кроз посебну, додатну уставносудску заштита коју пружа Уставни суд. Заштита ових права и слобода пред Уставним судом обезбеђује се на два начина: а) посредно, у тзв. *ајсџиракџном сџору*, оценом уставности и законитости општих правних аката и б) непосредно, одлучивањем по *у сџавној жалби*<sup>2</sup>, као својеврсном правном средству којим се покреће уставни спор о повреди или ускраћивању Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе (тзв. *људска џрава*), али и по *жалбама*, као посебним, особеним видом заштите једног уског круга специфичних права зајемчених Уставом.<sup>3</sup> Уставна жалба, дакле, није једино правно средство које се може користити у поступку пред Уставним судом ради непосредне заштите људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, али јесте основни и далеко најчешћи начин њихове заштите.

Према Уставу, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчена Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.<sup>4</sup> Из наведеног се може закључити следеће: а) да су предмет уставне жалбе појединачни акти и радње<sup>5</sup>, и то само они који потичу од носилаца јавних овлашћења (државни органи – органи законодавне, извршне и судске власти, као и организације којима су поверена јавна овлашћења); б) да су права која се штите у поступку по уставној жалби (*зашџиџни објекџи*) сва она људска или мањинска права и слободе, индивидуална и колективна, које се могу извести из Устава (дакле, не само она која су посебно утврђена у поглављу које носи назив „Људска и мањинска права и слободе“, већ и она права и слободе зајемчена другим одредбама Устава), односно, према ставу Уставног суда, независно

2 Појам (синтагма) „уставна жалба“ представља дослован превод са немачког речи *verfassungsbeschwerde*, чијим се творцем (1885) сматра немачки правни теоретичар Seydel.

3 У питању су следеће жалбе: жалба на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата (члан 101. став 5. Устава); жалба на одлуку Високог савета судства о престанку судијске функције (члан 148. став 2. Устава); жалба против одлуке Високог савета судства, у случајевима прописаним законом (члан 155. Устава); жалба против одлуке Државног већа тужилаца о престанку функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца (члан 161. став 4. Устава); жалба органа одређеног статутом аутономне покрајине ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежност аутономне покрајине (члан 187. став 1. Устава); жалба органа одређеног статутом општине ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине (члан 193. став 1. Устава).

4 Вид. члан 170. Устава.

5 Појединачни акт је она врста правног акта који садржи појединачну правну норму чији је оквир, основ и извор садржан у општем правном акту (или, како се често каже, то је акт којим се решава о неком праву, обавези или одговорности у конкретном, појединачном случају). Под радњом се подразумева како активна радња, односно чињење, тако и пропуштање радње, односно нечињење или уздржавање од радње коју је требало предузети.

од тога да ли су изричито уграђена у Устав или су у уставноправни систем имплементирана потврђеним међународним уговорима<sup>6</sup>; и в) да је уставна жалба супсидијарно (помоћно, споредно) правно средство, јер се може користити (изјавити) само ако се неко друго правно средство покаже као искоришћено, недовољно или немогуће (ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства, као и када је законом искључено право на њихову судску заштиту)<sup>7</sup>.

У литератури се, иначе, уставна жалба дефинише на различите начине. За потребе овог рада, уставну жалбу можемо дефинисати као посебно, супсидијарно и ексклузивно правно средство којим се покреће поступак пред Уставним судом ради заштите људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, односно потврђеним међународним уговором. Уставна жалба је и строго формално правно средство, а сам поступак покренут уставном жалбом заснива се на начелу диспозиције, јер од лица (физичког или правног) које је легитимисано за изјављивање уставне жалбе зависи да ли ће и о чему ће Уставни суд одлучивати (*ne procedat iudex ex officio*).<sup>8</sup>

## II – Претпоставке (услови) за прихватљивост уставне жалбе

1. *О њређијосијавкама (условима) за њрихвациљивосиј уставијне жалбе.* – Да би једна уставна жалба била прихватљива (допуштена), тј. да би се Уставни суд могао упустити у расправљање и одлучивање о предмету спора, потребно је да се испуне одређене претпоставке (услови). Ове претпоставке, од којих зависи допуштеност правне заштите која се остварује у уставносудском поступку путем уставне жалбе, често се називају и процесне претпоставке. Процесне претпоставке су услови који треба да буду испуњени да би пружање правне заштите било допуштено.<sup>9</sup> Непостојање одређених процесних претпоставки представља процесну сметњу и повлачи последице које су предвиђене законом; процесне претпоставке су услов да се суд упусти у испитивање да ли уопште треба пружити тражену заштиту или је не треба пружити док се одређени услови не стекну.<sup>10</sup>

Услове (претпоставке) прихватљивости уставне жалбе утврђује једним делом Устав, а другим делом Закон о Уставном суду. Према Уставу, како смо већ навели, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или

6 Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, Билтен Уставног суда 2/2008, Уставни суд и ЈП Службени гласник, Београд, стр. 685.

7 Уставна формулација супсидијарности („ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту“) проширена је синтагмом „или је законом искључено право на њихову судску заштиту“, која је у правни поредак уведена 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).

8 Нешто више о уставној жалбу у: R. Bezbradica, *Marginalije o ustavnoj žalbi*, Pravni informator, 2/2010.

9 Вид. Др Г. Станковић, *Грађанско њроцесно њправо*, ИП ЈУСТИНИЈАН, Београд, 2004, стр. 69.

10 *Ibid.*, стр. 69. и 70.



радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчена Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Тиме су одређени и неки од услова за прихватљивост уставне жалбе: *йрви*, предмет уставне жалбе (наиме, предмет уставне жалбе може бити само појединачни акт или радња државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење<sup>11</sup>); *друџи*, предмет самог спора (наиме, предмет уставног спора поводом уставне жалбе може бити само повреда или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, као и оних права или слобода који су у уставноправни систем имплементирани потврђеним међународним уговорима<sup>12</sup>); и *џрећи*, да су исцрпљена или да нису предвиђена друга правна средства за заштиту повређених или ускраћених права и слобода (принцип супсидијарности). Закон о Уставном суду утврђује и друге услове (не нужно наведеним редоследом) за прихватљивост уставне жалбе: *йрви*, да се уставна жалба може изјавити и ако је законом искључено право на заштиту повређених или ускраћених права и слобода; *друџи*, тзв. персонални услов прихватљивости – уставну жалбу може изјавити свако лице (правно или физичко, домаће или страног) које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, односно потврђеним међународним уговором<sup>13</sup>; *џрећи*, рок у коме се може изјавити уставна жалба; *четџврџи*, формална уредност уставне жалбе (разумљивост, потпуност, персонализованост и сл.); *йеџи*, да уставна жалба није очигледно неоснована и *шесџи*, да се уставном жалбом не злоупотребљава право. Ваља поменути да постоје и други услови прихватљивости уставне жалбе који нису експлицитно утврђени, односно именовани законом, већ их је дефинисала пракса Уставног суда, и могу се подвести под општу синтагму „друге процесне претпоставке“. Под те тзв. друге процесне претпоставке могу се уврстити: а) уставна жалба може се изјавити само против појединачног акта који је донет или радње која је извршена након проглашења Устава,<sup>14</sup> б) непостојање литиспенденције (да о истој правној ствари између истих страна у спору не тече уставносудски поступак), в) уставносудска ствар не сме бити *res iudicata* (пресуђена ствар) и г) да је подносилац уставне жалбе

11 Наводна повреда Уставом зајемченог права или слободе мора се десити у оквиру надлежности државе. Ако је ова претпоставка испуњена, успоставља се надлежност Уставног суда *ratione loci*.

12 Уставна жалба може се односити само на права и слободе зајемчене Уставом, односно потврђеним међународним уговорима. Ако је ова претпоставка испуњена, успоставља се надлежност Уставног суда *ratione materiae*.

13 Уставна жалба мора бити изјављена против „државе“ (државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћење), тј. против њених аката или радњи, а подносилац уставне жалбе мора имати статус жртве. Ако је ова претпоставка испуњена, успоставља се надлежност Уставног суда *ratione personae*.

14 Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, *Билџен Уставног суда* 2/2008, Уставни суд и ЈП *Службени џласник*, Београд, стр. 685. Ако је ова претпоставка испуњена, успоставља се надлежност Уставног суда *ratione temporis*.

претрпео значајнију штету. Полазећи од њихове природе, наведене услове прихватљивости могли би сврстати у три групе: а) процесне услове (да је подносилац уставне жалбе жртва повреде Уставом или потврђеним међународним уговором зајемченог права или слободе; исцрпљеност унутрашњих правних лекова; поштовање рока од 30 дана за изјављивање уставне жалбе; да уставна жалба није анонимна; да Уставни суд већ није разматрао исту уставну жалбу или да поступак по њој није у току; да се уставном жалбом не злоупотребљава право; да уставна жалба удовољава захтевима формалне уредности), б) услове прихватљивости у вези са надлежношћу Уставног суда (спојивост уставне жалбе с одредбама Устава, односно потврђеног међународног уговора – спојивост *ratione personae*, спојивост *ratione loci*, спојивост *ratione temporis* и спојивост *ratione materiae*) и в) услове прихватљивости у вези са меритумом (да уставна жалба није очигледно неоснована и да подносилац уставне жалбе није претрпео значајнију штету).

Дакле, приликом обраћања Уставном суду, прва препрека која очекује подносиоце уставне жалбе јесте испитивање услова (претпоставки) за прихватљивост њихове уставне жалбе. Само у случају да уставна жалба кумулативно испуњава све наведене услове прихватљивости, Уставни суд ће се упустити у расправљање и одлучивање о предмету спора. У супротном, за случај да није испуњен било који (дакле, и само један) од наведених услова прихватљивости, Уставни суд ће уставну жалбу решењем одбацити.

2. *Послјубак исцрпљивања дојубиљености (прихватуљивости) уставне жалбе.* – Испитивање уредности и допуштености (прихватљивости) уставне жалбе спроводи се у претходном поступку, којег води судија известилац. Ако је уставна жалба неразумљива, непотпуна, не садржи податке неопходне за вођење поступка или има друге недостатке који онемогућавају поступање у предмету, судија известилац ће од подносиоца затражити да, у року од 15 дана, отклони недостатке и упозориће га на последице пропуштања утврђене Законом. Ако недостатак буде отклоњен у остављеном року, као дан подношења уставне жалбе сматра се дан када је уставна жалба први пут била поднета Уставном суду, а ако не буде отклоњен у остављеном року, Уставни суд ће одбацити уставну жалбу. Поменути рок је преклузивног (*перемиторној*) карактера, што значи да пропуштање овог рока доводи до губитка права на накнадно, поновно предузимање пропуштене радње. Међутим, дозвољен је повраћај у пређашње стање (*restitutio in integrum*) лицу које из оправданих разлога пропусти рок за отклањање недостатка, уз услов: а) да се предлог за повраћај у пређашње стање поднесе у року од 15 дана од дана престанка разлога који је изазвао пропуштање (*субјективни рок*) и б) да се, истовремено с овим предлогом, поднесе и уређена уставна жалба. У сваком случају, истеком три месеца од дана пропуштања (*објективни рок*) не може се тражити повраћај у пређашње стање (*restitutio restitutionis non datur*).

После испитивања уставне жалбе, судија известилац припрема предлог одлуке. Предлог може бити усмерен на окончање поступка одбацивањем уставне жалбе или на настављање поступка предузимањем радњи које воде утврђивању предлога одлуке за мериторно одлучивање. У случају којим се

бавимо у овом раду, дакле, у случају када судија известилац утврди да није испуњен услов прихватљивости који се односи на то да уставна жалба није очигледно неоснована (као и у свим другим случајевима када није испуњен било који други услов прихватљивости), судија известилац припрема предлог решења о одбацивању уставне жалбе и доставља га председнику Малог већа ради заказивања седнице. Иначе, Уставни суд о питањима из своје надлежности одлучује на седници Уставног суда, седници Великог већа или седници Малог већа, при чему је Мало веће овлашћено да, поред осталог, доноси решења којим се одбацују уставне жалбе ако нису испуњене процесне претпоставке. Уставни суд, на седници Малог већа, које чини троје судија Уставног суда од којих је један председник већа, доноси решење којим одбацује уставну жалбу, у нашем случају, као очигледно неосновану. Ако се не постигне једногласност чланова Малог већа, решење о одбацивању уставне жалбе доноси Велико веће (чини га осам судија, од којих је један, и то председник Суда, и председник већа), а ако и на Великом већу нема једногласности, решење се доноси на седници Уставног суда, коју чине све судије (15 судија), већином гласова.<sup>15</sup> Највећи број решења о одбацивању уставних жалби, независно од разлога одбацивања, донела су Мала већа (нпр. у 2016. години од донета 6943 решења о одбацивању уставних жалби по свим основима, 6935 решења донела су Мала већа, а само 8 решења Велика већа или седница Уставног суда<sup>16</sup>).



У овом раду фокусираћемо се само на један релативно нов и врло специфичан услов прихватљивости уставне жалбе. То је онај услов према коме се захтева да уставна жалба није очигледно неоснована.

### III – Очигледно неоснована уставна жалба

Као што смо видели, један од услова прихватљивости уставне жалбе јесте и то да иста није очигледно неоснована. Овај услов прихватљивости настао је као резултат богате праксе Европског суда за људска права у Стразбуру (у даљем тексту: ЕСЉП), касније преточене у правило садржано у члану 35. став 3. тачка (а) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција),<sup>17</sup> одакле је преузет

15 Питања која се односе на претходни поступак уређена су одредбама чл. 32–36. Закона о Уставном суду и одредбама чл. 44–47. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13).

16 Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007– децембар 2016. године, стр. 30.

17 Члан 35. став 3 (а) гласи: „3. Суд проглашава неприхватљивом сваку појединачну представку поднету на основу члана 34. ако: (а) сматра да је представка ... очигледно неоснована...“ Правило је уведено одредбом члана 12. Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се мења контролни систем конвенције, од 20. јула 2004. године („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 5/05 и 7/05).

и уведен у правни поредак Републике Србије. То је учињено одредбом члана 16. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду од децембра 2011. године,<sup>18</sup> којом је мењана одредба члана 36. основног текста Закона о Уставном суду тако што је утврђено да ће Уставни суд одбацити поднесак којим се иницира или покрене поступак пред Уставним судом (било који поднесак, дакле, и уставну жалбу, *нај. аутора*) и у случају кад утврди да је поднесак очигледно неоснован.

Услов прихватљивости о коме је реч последица је чињенице да је уставна жалба одредбом члана 170. Устава установљена не само као посебно и изузетно, него и као супсидијарно правно средство за заштиту Уставом зајемчених права и слобода (али и права и слобода зајемчених потврђеним међународним уговором), што значи и да је обезбеђивање и заштита тих права и слобода превасходно задатак судова опште и посебне надлежности, али и других носилаца јавних овлашћења у Републици Србији. Тек у случају да ти органи не обезбеде заштиту ових права, може да делује, по начелу супсидијарности, Уставни суд. Решавајући по уставним жалбама Уставни суд не наступа као суперапелациони суд, него као суд који разматра и санкционише искључиво повреде устава, „а не обичне правне грешке“.<sup>19</sup> Управо зато, како се то у многим одлукама (решењима) Уставног суда наглашава, „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. То истовремено значи да наводи и разлози уставне жалбе морају, *prima facie*, да указују да је оспореним појединачним актом или радњом подносиоцу уставне жалбе повређено, односно ускраћено Уставом зајемчено право.“<sup>20</sup>

Овај услов прихватљивости један је од оних који се односе на саму суштину предмета, то јест на меритум саме ствари, будући да Уставни суд у поступку испитивања прихватљивости уставне жалбе испитује и основаност навода који су у њој садржани. Наиме, чак и у случају када уставна жалба испуњава све друге формалне услове прихватљивости, Уставни суд ипак може да прогласи ту уставну жалбу неприхватљивом из разлога који су у вези са испитивањем њеног меритума (суштине), јер се „од уставне жалбе захтева да садржи минималну уставноправну аргументацију, да не би била одбачена у претходном поступку, као очигледно неоснована.“<sup>21</sup> Дакле, није довољно да уставна жалба испуњава све друге услове прихватљивости<sup>22</sup> да

18 „Службени гласник РС“, број 99/11. Закон је ступио на снагу 4. јануара 2012. године.

19 Р. Марковић, *Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године*, Анали Правног факултета у Београду, Година LV, бр. 2, 2007, стр. 36.

20 Решење Уставног суда Уж-1888/2015 од 1. марта 2016. године (доступно на: [www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/13669/?NOLAYOUT:](http://www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/13669/?NOLAYOUT:)).

21 Д. М. Стојановић, *Уставно правосуђе – Уставно процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2016, стр. 244.

22 Ти други услови су већ поменути процесни услови и услови у вези са надлежношћу Уставног суда.

би се Уставни суд упустио у расправљање и одлучивање о предмету спора, већ Суд ипак може, упркос испуњавању свих тих (других) услова, одбацити уставну жалбу као недопуштenu (неприхватљиву) и само због разлога који се односе на њену основаност, то јест на меритум саме ствари. Значи да је реч о уставној жалби за коју Уставни суд *prima facie*, дакле, на први поглед, установи да не показује ниједан предвиђен основ да се може тврдити да је повређено или ускраћено Уставом, односно потврђеним међународним уговором зајемчено људско или мањинско право и слобода (или, како се то најчешће формулише у одлукама Уставног суда, „да наводи и разлoзи уставне жалбе, *prima facie*, не указују да је оспореним појединачним актом или радњом подносиоцу уставне жалбе повређено, односно ускраћено Уставом зајемчено право.“).<sup>23</sup>

У том случају Уставни суд већ у фази испитивања допуштености уставне жалбе (тзв. претходни поступак), а не у фази испитивања њене основаности, испитује и њен меритум, након чега се закључује како нема повреде права, а тако ни потребе за настављањем поступка, па се уставна жалба, као неприхватљива, још у раној фази поступка одбацује јер је очигледно неоснована. У пракси Уставног суда се таква одлука неформално назива „мали меритум“.

Очигледна неоснованост уставне жалбе може се односити на уставножалбени захтев у целини или само на један његов део, у ком случају ће део уставножалбеног захтева (уставне жалбе) бити одбачен као очигледно неоснован, док ће се о другом делу Уставни суд упустити у мериторно одлучивање и у зависности од оцене основаности захтева (уставне жалбе), исти усвојити, као основан или га одбити, као неоснован.

Ако занемаримо чињеницу да је услов прихватљивости уставне жалбе о коме је реч утврђен законом, па тиме и незаобилазан у поступку испитивања прихватљивости уставне жалбе те да се, као такав, мора примењивати, овај услов прихватљивости свакако изазива запитаност у погледу смислености његовог постојања. Наиме, ако се већ утврди неоснованост уставне жалбе у меритуму, па макар та неоснованост и била тако очигледна, може се поставити питање зашто се уставна жалба, када нема повреде Уставом зајемченог права, не одбије као неоснована, како се то иначе често ради у уставножалбеном поступку (у свим случајевима када је уставна жалба неоснована, али не очигледно, на први поглед), а без изузетка у поступцима по другим правним средствима пред другим органима јавне власти, што се

23 Премда је реч о тзв. очигледној неоснованости, коју Уставни суд, према сопственим констатацијама, установљава *prima facie*, могло би се помислити да су у питању уставне жалбе за које Уставни суд и без посебне анализе, дакле, већ и овлашним читањем, на први поглед, утврђује да нису основане. Међутим, то и није тако чест случај, како би се то погрешно могло закључити из поменуте латинске синтагме која се редовно користи код одбацивања уставне жалбе по овом основу. Наиме, Уставни суд врло често приступа свеобухватнијој анализи уставножалбеног захтева и разлога на којима се исти заснива како би дошао до одговора да ли је уставна жалба очигледно неоснована, те даје детаљнија обрзложена разлога одбацивања. Једноставно, не постоји прецизна мерила која би била „чврст“ основ за тврђу да је нека уставна жалба очигледно неоснована, односно „само“ неоснована.

чини логички и правно доследнијим решењем. Стога, није наодмет упознати се и са могућим одговором на наведено питање. Како је, са једне стране, реч о услови прихватљивости преузетом из јуриспруденције ЕСЉП – а, а да се, са друге стране, домаћа правна доктрина, као ни пракса Уставног суда, колико је познато, нису бавили могућим одговором на дато питање, за ову прилику указаћемо на одговор који је овим поводом дао ЕСЉП у пресуди *Airey Ńroiv Ирске* од 9. октобра 1979. године,<sup>24</sup> у којој се, поред осталог, наводи да „разлика између одлуке о очигледној неоснованости представке и одлуке о томе да не постоји повреда није битна за Суд, чији је задатак да, у коначној пресуди, закључи да је односна држава поштовала, односно прекршила Конвенцију.“ Крећући се трагом оваквог резонавања, а уважавајући чињеницу да Уставни суд по овом основу, по правилу, не одбацује *de plano* уставне жалбе, као што то ради ЕСЉП са представкама, већ најчешће даје детаљнија образложења разлога одбацивања, да уставне жалбе не одбацује судија појединац, што је врло чест случај када је реч о поступању ЕСЉП – а, већ то ради трочлано мало веће и то једногласно, чини се да ово одступање од уобичајеног начина окончавања поступка са неоснованим поднесцима није од неког значаја, поготово не правног.

С обзиром да је овај услов прихватљивости, како смо то претходно већ навели, у правни поредак Републике Србије и праксу Уставног суда преузет из богате праксе ЕСЉП – а и правила садржаног у члану 35. став 3. тачка (а) Европске конвенције, није на одмет указати, макар и у најсведенијој могућој мери, и на праксу коју је ЕСЉП створио у примени поменутог правила. Према тој пракси, очигледно неосноване представке – жалбе (*manifestly ill-founded complaints*) могу се сврстати у четири категорије: 1) жалбе по доктрини или формули „четврте инстанце“ („*fourt instance*“ *complaints*) – наиме, ЕСЉП не поступа као суд трећег или четвртог степена, односно као трећа или четврта судска инстанца, што значи да није његов задатак да се бави наводним материјалним грешкама или правним заблудама неког националног суда, уколико тим грешкама односно заблудама нису повређена права и слободе заштићене Конвенцијом и само у мери у којој је до такве повреде дошло; једино, као изузетак од наведеног правила, Суд може испитати закључке и налазе судова држава уговорница о којима је реч онда када су ти закључци и налази флагрантно и очигледно произвољни, када су у директној супротности са правдом и здравим разумом и који сами по себи представљају повреду Конвенције; 2) жалбе код којих је јасно или очигледно одсуство повреде (*clear or apparent absence of a violation*) – жалба ће бити проглашена очигледно неоснованом ако се из ње не види постојање повреде права зајамчених Конвенцијом; 3) непоткрепљене жалбе (*unsubstantiated complaints*) – жалбом нису поткрепљени изложени материјални аргументи (Суду нису предочени неопходни материјални докази), као и правни аргументи (нису дата објашњења због чега је, по мишљењу подносиоца, одредба Европске

24 Доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["\CASE OF AIREY v. IRELAND \[Serbian Translation\]\\"}, {"languageisocode":\["SRP"\]}, {"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\], {"DECISIONS"}\], {"itemid":\["001-94247"\]}}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

конвенције наведена у представци прекршена) и 4) хаотичне (нејасне) или неуверљиве (натегнуте) жалбе (*confused or far-fetched complaints*) – хаотичне жалбе су оне које су до те мере хаотичне да је објективно немогуће да Суд јасно разабере чињенице на које се подносилац представке жали и жалбу коју жели да изнесе Суду, а неуверљиве жалбе су оне жалбе које се односе на чињенице које су објективно немогуће, очигледно су измишљене или су у очигледној супротности са здравим разумом.<sup>25</sup>

Међутим, разлози на којима почивају решења Уставног суда којима се као очигледно неосноване одбацују уставне жалбе не прате конзеквентно јуриспруденцију ЕСЉП – а. Конкретније, разлози одбацивања уставних жалби по овом основу само су мањим делом идентични разлозима због којих ЕСЉП по истом основу (очигледно неосноване) оглашава недопуштеним представке. Тако, примера ради, када су у питању уставне жалбе у којима су приговори и уставножалбени захтеви тако опредељени да се могу подвести под формулу „четврте инстанце“, за разлику од ЕСЉП – а, који представке такве садржине оглашава неприхватљивим јер су очигледно неосноване, Уставни суд те уставне жалбе и даље одбацује не као очигледно неосноване, по основу одредбе члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, већ из разлога што не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање, утврђене законом, дакле, по основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду. Исто тако, јуриспруденција Уставног суда није подударна јуриспруденцији ЕСЉП – а ни када су у питању тзв. непоткрепљене жалбе и хаотичне или неуверљиве жалбе, јер када се ради о таквим уставним жалбама Уставни суд их, такође, не одбацује као очигледно неосноване, већ их одбацује из разлога што не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање, утврђене законом. Подударност постоји само код другопоменуте категорије очигледно неоснованих представки (жалби), дакле, код оних код којих је јасно или очигледно да повреде није било.

Уставни суд Србије је, у примени правила установљеног одредбом члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду (одбацивање поднеска, дакле, и уставне жалбе, као очигледно неоснованог), бар према одлукама које су биле доступне аутору, створио праксу према којој би се могле разликовати три врсте уставних жалби које Суд одбацује као очигледно неосноване и то оне код којих: 1) не постоји произвољност и неправичност (непоштеност) поступка, 2) не постоји несразмера између легитимног циља и средстава којима се тај циљ настојао постићи и 3) дође до губитка статуса жртве. При томе ваља рећи да ово разликовање није чврсто и јасно структурирано у пракси Уставног суда, јер нема унапред дефинисаних мерила која би била поуздан основ за тврдњу да је нека уставна жалба очигледно неоснована и из ког разлога. Стога ово разликовање треба прихватити сасвим условно, као могући оријентир и помоћ у лакшем разумевању овог основа прихватљивости уставне жалбе.

25 Више о условима прихватљивости (и очигледној неоснованости као услови прихватљивости представке поднете ЕСЉП), у *Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti*, Council of Europe/European Court of Human Rights (Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava), 2011.

### 1) Одсуство произвољности и неправичности (непоштености) поступка

Полазећи од начела супсидијарности уставне жалбе, Уставни суд је у више својих одлука изразио став „да при одлучивању о уставној жалби не може да оцењује правилност закључака редовних судова<sup>26</sup>, како у погледу изведених доказа и утврђених чињеница, тако и у погледу примене ме-родавног права, осим уколико из разлога наведених у уставној жалби не произлази да је закључивање суда у оспореној судској одлуци било очигледно произвољно или дискриминаторно на штету подносиоца, односно да судски поступак у целини није био правичан на начин како је то утврђено одредбом члана 32. став 1. Устава.“<sup>27</sup> Упориште за овакав став Уставни суд је нашао и у ставу ЕСЉП израженом у пресуди *Khamidov protiv Rusije* од 15. новембра 2007. године (број апликације 72118/01, став 170), у коме је тај суд констатовао „да није његов задатак да доноси одлуку уместо домаћих судова, те да, у принципу, Суд неће интервенисати, осим уколико су одлуке домаћих судова арбитрарне или очигледно неосноване.“<sup>28</sup> Поступком који није произвољан (арбитраран) може се сматрати сваки онај поступак који није заснован на самовољи, који није неутемељен, непоткрепљен, односно, у коме се није поступало и одлука донела по личном уверењу, већ на основу изведених доказа и важећих прописа. Појам правичног (поштеног) поступка подразумева једнакост оружја, постојање начела равноправности и обавезу образложења судских одлука, с тим да се у кривичном поступку овим јемствима додају претпоставка невиности и права одбране.<sup>29</sup> Полазећи од наведеног, Уставни суд ће као очигледно неосновану одбацити уставну жалбу, по правилу, ако је поступак који је претходио уставножалбеном поступку испунио следеће услове: 1.1. поступак је вођен пред органима чија надлежност је у ту сврху утврђена важећим прописима, 1.2. поступак је вођен у складу са захтевима важећег процесног права, 1.3. заинтересована страна је имала могућност да изнесе своје аргументе и доказе, које је надлежни орган прописно саслушао, 1.4. надлежни органи су испитали и узели у обзир све материјалне и правне елементе који су, објективно сагледа-но, били релевантни за правично решење датог предмета, 1.5. цео поступак је резултирао одлуком за коју је наведено довољно разлога (образложена одлука) и 1.6. поштовано је начело правне сигурности, односно право на једнаку правну заштиту.

1.1. Поступак је вођен пред органима чија надлежност је у ту сврху утврђена важећим прописима. – Надлежност је скуп послова које врши

26 Синтагма „редовни судови“ уобичајено се (за претпоставити је, колоквијално) користи у одлукама Уставног суда. Како такви судови не постоје у правном поретку Републике Србије једино исправно је, уместо те синтагме, користити појмове „судови опште и посебне надлежности“, као уставне категорије.

27 Решење Уставног суда Уж-4644/2015 донето на седници Малог већа 6. јуна 2017. године.

28 *Ibid.*

29 Одлука Уставног суда Уж-1157/2008 од 14. априла 2011. године, *Билтен Уставног суда*, Уставни суд и ЈП *Службени гласник*, Београд, 1/2011, стр. 720.



неки субјект, у нашем случају орган (носилац) јавне власти. Са становишта учесника (странака) у неком поступку, надлежност значи њихову везаност за деловање одређеног органа у правној ствари у којој су они учесници. Дакле, заштита права може се тражити само од надлежног органа, али, и обрнуто, сваки од учесника има право да му одлучује надлежни орган. Надлежност органа утврђује се законом.

У односу на овај услов, указујемо, примера ради, на решење<sup>30</sup> у коме је Уставни суд оценио као очигледно неосноване наводе уставне жалбе да је прекршајни поступак вођен пред ненадлежним органом јер је Девизни инспекторат Министарства финансија био надлежан за вођење предметног прекршајног поступка, а не суд, па је сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу као очигледно неосновану.

1.2. Поступак је вођен у складу са захтевима важећег процесног права. – Важеће процесно право је оно које је створено од стране субјекта који је на то овлашћен у правном систему, које је ступило на снагу и које обавезује, јер није укинута од стране овлашћеног субјекта или на други начин.

Када је реч о овом услову, за ову прилику указујемо на два решења Уставног суда. У образложењу првог решења,<sup>31</sup> којим је уставна жалба одбачена као очигледно неоснована, констатује се да „из садржине уставне жалбе произлази да подносилац повреду права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава заснива на тврдњама да је суд погрешно применио право (мисли се на процесно право, *ирим. аушора*) када је оспореним решењима његову тужбу одбацио,“ па је из наведеног Уставни суд закључио „да је потребно да се основаност навода о повреди права из члана 32. став 1. Устава испита у контексту права на приступ суду, односно да се поставља питање да ли је у поступку који је претходио уставносудском повређено наведено право тиме што је тужба подносиоца одбачена као поднесак који је неразумљив и који не садржи све што је потребно да би се по њему могло поступати.“<sup>32</sup> У образложењу се даље констатује „да је одредбама ЗПП,

30 Решење Уставног суда Уж-6921/2015 донето на седници Малог већа одржаној 4. априла 2017. године.

31 Решење Уставног суда Уж-2855/2010 донето на Малом већу на седници одржаној 12. фебруара 2013. године („Службени гласник РС“, број 19/13, од 27. марта 2013. године).

32 Пре него што се одредио према прихватљивости уставне жалбе, Уставни суд је „констатовао да је одредбом члана 32. став 1. Устава изричито утврђено право на расправу и одлучивање пред судом, које даље обухвата више гаранција у ситуацији када је поступак већ покренут пред судом, да, међутим, овим чланом није утврђено право на приступ суду, којим се обезбеђује право да ће сваки захтев који се односи на права и обавезе бити претходно размотрен пред судом, али да, по оцени Уставног суда, иако није изричито утврђено наведеном одредбом Устава, право на приступ суду представља саставни део права на правично суђење. Овим правом се у парничном поступку даје тужиоцу могућност да „установи“ поступак пред надлежним судом ради евентуалног расправљања и одлучивања о постављеном захтеву којим се коначно може одлучити о његовим правима и обавезама. Међутим, право на приступ суду по себи није апсолутно и неограничено. Наиме, сама природа овог права подразумева ситуације у којима се Уставом и законом могу утврдити одређене врсте ограничења, као на пример прописивање елемената које тужба мора да садржи да би је суд узео у разматрање. Са друге стране, таква ограничења, по оцени Уставног суда, не могу бити прописана на начин којим се повређује суштина самог права,

које су примењене приликом доношења оспорених решења, била прописана обавезна садржина поднесака, односно тужбе, као и обавеза суда да неразумљив(у) и непотпун(у) поднесак, односно тужбу, врати странци која нема пуномоћника адвоката, ради исправке и допуне, као и да је одредбама члана 103. став 3. ЗПП била прописана и правна последица непоступања по налогу суда за исправку и допуну поднесака, односно тужбе, на коју би странка била упозорена, те коју би последично била и „дужна да трпи.“ Уставни суд је даље нашао „да оваква врста прописивања обавезне садржине тужбе и евентуалних процесних последица које странка може трпети због неразумљиве и непотпуне тужбе, не представља сама по себи повреду права на приступ суду нити задире у суштину овог права, нити ограничава странке у једнакој заштити њихових права, већ да се управо оваквим прописивањем обавезе странке да суду поднесе потпуну, разумљиву и уредну тужбу обезбеђује право странке да суд ефикасно и делотворно „установи“ поступак и обезбеди приступ суду, како би расправио и одлучио о постављеном захтеву, а у смислу гаранција из члана 32. став 1. Устава.“ Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је утврдио „да је након претходног испитивања тужбе, првостепени суд оценио да тужба не садржи све елементе у смислу члана 187. у вези члана 100. ЗПП, па је, сагласно члану 103. став 1. ЗПП, подносиоцу тужба враћена на допуну и уређење, при чему је подносилац истовремено упозорен на процесне последице непоступања по налогу првостепеног суда, а у смислу члана 103. став 4. ЗПП; да су судови у оспореним решењима детаљно и јасно образложили своју оцену зашто, и након налога суда за допуном и уређењем, тужба и даље није садржала све што је било потребно да би се по њој могло поступати; да је доношење оспорених решења правна последица непоступања подносиоца по налогу суда, а у смислу цитиране одредбе члана 103. став 4. ЗПП.“ Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио „да су оспорена решења заснована на уставноправно прихватљивом тумачењу одредаба ЗПП, а која ниједним наводом уставне жалбе није доведена у питање, те да су тврдње подносиоца о повреди права из члана 32. став 1. Устава очигледно неосноване.“

У образложењу другог решења<sup>33</sup> констатује се да се наводи подносиоци жалбе уставне жалбе односе на тврдње да јој је у парничном поступку у ком су донете оспорене пресуде ускраћено право на расправљање, јер је приликом доношења оспорене првостепене пресуде суд користио „доказе изведене из другог кривичног предмета“, те да је другостепени суд без „ваљаног образложења“ потврдио такву пресуду. С тим у вези, Уставни суд је, поред осталог, указао „да право на расправљање у парничном поступку, као саставни део права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, не даје странци неограничено право да предлаже доказе пред судом, нити гарантује да ће сви предложени докази бити и прихваћени, као и да је обавеза

већ морају тежити легитимном циљу због којег су и установљена, као и да постоји разуман однос пропорционалности између „коришћених средстава и циља којем се тежи“.

33 Решење Уставног суда Уж-14/2010 донето на седници Малог већа одржаној 30. октобра 2012. године.

редовних судова да наведу разлоге због којих су одлучили да не изводе неке од предложених доказа, чиме се касније омогућава странци да делотворно и ефикасно користи расположива правна средства.“ Примењујући наведено на конкретан случај, Уставни суд је утврдио „да је првостепени суд усмено на расправи саслушао подносиоцу, да је извео већи број доказа, да је за све доказе дао јасно и разумљиво образложење, као и да је суд у оспореној првостепеној пресуди описао поступак појединачне оцене доказа, њиховог довођења у међусобну везу и извођење закључка о утврђивању чињеничног стања у предмету, као и разлоге за неприхватање доказа предложених од стране подносиоце; да је првостепени суд, сагласно одредби члана 12. ЗПП-а, констатовао да је у конкретном случају осуђујућа пресуда кривичног суда за кривично дело увреда, „апсолутни доказ о грађанскоправној одговорности осуђеног лица“, односно подносиоце уставне жалбе, због чега је и обавезао да накнади штету тужиљи због увреда које јој је упутила; да је Окружни суд у В. оценио све наводе које је подносиоца износила у жалбеном поступку, а које сада понавља у уставној жалби, дајући довољне и јасне разлоге за заузет став о неоснованости тих навода.“ Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио „да тврдње подносиоце о повреди права на расправљање нису чињенично и правно утемељене, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, уставну жалбу одбацио као очигледно неосновану.“

*1.3. Заинтересована страна је имала моћност да изнесе своје аргументе и доказе, које је надлежни орган иројисно саслушао.* – Право на расправљање у поступку пред органом јавне власти представља саставни део права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава и један је вид конкретизације контрадикторног начела и начела процесне равноправности и једнакости странака у поступку. Ово право, поред осталог, подразумева право сваке од странака да у поступку, у коме се одлучује о правима, обавезама и одговорностима, може изложити своје аргументе, предложити и предочити доказе који су потребни да би успела у свом захтеву, те право странке да сазна доказе друге стране, као и да се о њима изјасни, али и обавезу надлежног органа јавне власти да те аргументе одговорно и пажљиво саслуша.

Поводом овог услова, примера ради, упућујемо на решење Уставног суда<sup>34</sup> у коме је указано „да један од елемената права на правично суђење јесте и право на „једнакост оружја“ тј. начело процесне равноправности странака у поступку, које подразумева да обема странама мора да буде омогућено да изложе свој предмет, укључујући и изношење доказне грађе, под условима који их не стављају у подређен положај у односу на супротну страну; да право на правично суђење у контексту процесне равноправности странака, садржи у себи и право на контрадикторан поступак; да ово право подразумева да странкама у поступку мора бити омогућено не само да се упознају са свим доказима и наводима које је изнела супротна страна

34 Решење Уставног суда Уж-2193/2015 донето на седници Малог већа одржаној 28. фебруара 2017. године.

у циљу успеха у спору, већ и дата могућност да се о истима изјасне; да један од елемената права на правично суђење јесте и право на образложену судску одлуку које подразумева обавезу судова да у својим пресудама наведу јасне и разумљиве разлоге којима су се руководили приликом њиховог доношења; да мера у којој ова обавеза постоји зависи од природе одлуке.“ Након овог указивања, Уставни суд закључује „да је подносиоцима била дата могућност не само да износи своје ставове и предлоге, већ и могућност увида и изражавања свог мишљења о ставовима и доказима које је предлагала супротна страна, што је суштина права на контрадикторан поступак тј. права на расправљање,“ да у односу на подносиоцине тврдње „да је била спречена да расправља у предметној правној ствари и да јој је тиме онемогућено да буде равноправни учесник у поступку због тога што докази које је предложила и који су изведени, нису нашли место у оспореним актима“, Уставни суд констатује „да овај навод нема упориште у чињеницама,“ али и да „и поред оваквог закључка, Уставни суд истиче да у уставносудском поступку не испитује одлуку суда о извођењу или неизвођењу одређених доказних предлога, нити врши контролу оцене доказа, већ с уставноправног аспекта испитује примереност образложења одлуке, односно испитује да ли је суд за своју одлуку дао уставноправно прихватљиве и јасне разлоге.“ Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу као очигледно неосновану.

*1.4. Надлежни органи су испитивали и узели у обзир све материјалне и правне елементе који су, објективно сагледано, били релевантни за правично решење дајој предмета.* – Надлежни орган јавне власти је у обавези да изведе и делотворно испита све доказе који су од значаја за доношење одлуке и неарбитрарно примени релевантно процесно и материјално право, заснивајући одлуку на уставноправно прихватљивој примени тог права.

У наведеном смислу и решење Уставног суда<sup>35</sup> у коме се констатује да су „првостепени и другостепени суд на уставноправно прихватљив начин, по слободном судијском уверењу, ценили и појединачно и у међусобној повезаности све изведене доказе који су од значаја за доношење судске одлуке. При томе су у образложењу оспорених пресуда јасно изнели на основу којих доказа је утврђено да су подносиоци уставне жалбе криви за извршење прекршаја који им је захтевом за покретање прекршајног поступка стављен на терет, те самим тим подносиоцима није повређено право на правично суђење, па је Уставни суд, имајући у виду изложено, уставну жалбу одбацио у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, као очигледно неосновану.“ Слично и у једном другом решењу<sup>36</sup> у коме се наводи да, у конкретном случају, „из образложења оспорених пресуда произлази да су кривични судови на уставноправно прихватљив начин, по слободном судијском уверењу, ценили и појединачно и у међусобној повезаности одбрану окривљене и све изведене

35 Решење Уставног суда Уж-4469/2015 донето на седници Малог већа одржаној 28. фебруара 2017. године.

36 Решење Уставног суда Уж-4643/2015 донето на седници Малог већа одржаној 14. марта 2017. године.



о томе да ли је повређен члан 6. став 1. Европске конвенције, када утврди постојање неуједначене праксе између различитих судова, односно у оквиру истог суда,<sup>40</sup> оценио „да наводи подносиоца којима указује да су судови у већем броју одлука, по готово истом чињеничном и правном основу, заузеле другачији правни став о правној природи предметног потраживања и примени рока застарелости, нису основани. Ово из разлога што се не може говорити о идентичном чињеничном и правном стању у судским одлукама на које се подносилац позива и које је приложио у уставној жалби и пресудама које се оспоравају уставном жалбом, будући да су ти поступци вођени ради исплате накнаде за коришћење моторних возила по Уредби о организовању и извршавању материјалне обавезе, односно ради исплате накнаде по Уредби о коришћењу средстава подршке некомерцијалним пољопривредним газдинствима у 2008. години, а не ради исплате ратних дневница као у предметном спору. На основу изложеног, Уставни суд је уставну жалбу у овом делу одбацио као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду.“

На сличан начин Уставни суд је поступио и у бројним другим решењима, од којих указујемо на решење<sup>41</sup> у коме је Уставни суд, бавећи се питањем да ли је променом става Врховног касационог суда поводом истог правног питања дошло до повреде начела правне сигурности, односно права на једнаку правну заштиту, утврдио „да Врховни касациони суд у конкретном предмету јесте одступио од становишта на коме је био почетком 2014. године, када је сматрао да нема места да о ревизији тужене, изјављеној из истих разлога, одлучује као о изузетно дозвољеној, али да, по схватању Уставног суда, то одступање не може водити закључку да је дошло до повреде права на једнаку заштиту права, из разлога што је Врховни касациони суд убрзо очигледно увидео да је настала неопходност да својом одлуком обезбеди јединствено тумачење закона и уједначи судску праксу, из ког разлога се не може говорити о постојању дубоких и дуготрајних разлика у судској пракси, имајући у виду временски размак између доношења ових одлука.“ Такође, Уставни суд је, у односу на пресуде Апелационог суда у Крагујевцу које је подносилац такође доставио уз уставну жалбу, указао „да оне не могу да

40 Према ставу ЕСЉП-а, један од основних аспеката владавине права поштовање начела правне сигурности које подразумева да свако лице може основано очекивати да ће надлежни суд у битно истоврсним чињеничним и правним ситуацијама поступати на исти начин, да се постојање различитих судских одлука не може, само по себи, сматрати супротно принципу правне сигурности (вид. пресуду Европског суда у предмету *Santos Pinto и ројив Португалије*, од 20. маја 2008. године, став 41) да приликом оцене да ли је постојањем супротних судских одлука поводом истог правног питања дошло и до повреде наведеног права, требало би, пре свега, оценити да ли постоје „дубоке и дуготрајне разлике“ у судској пракси домаћих судова поводом истог правног питања, да ли домаће право предвиђа механизам за превазилажење ових разлика, те да ли се тај механизам примењује и какав је ефекат те примене (вид. пресуду *Iordan Iordanov и групи ројив Бујарске*, од 2. јула 2009. године, ст. 49–50), као и да захтеви правне сигурности и заштите легитимних очекивања учесника у поступку не дају стечено право на доследност судске праксе (вид. пресуду Европског суда *Unedic и ројив Француске*, од 18. децембра 2008. године, став 74)

41 Решење Уставног суда Уж-7020/2015 донето на седници Малог већа одржаној 23. марта 2017. године.

буду доказ о различитом поступању судова у идентичним чињеничним и правним ситуацијама јер их није донео суд истога ранга (ревизијски суд), тачније јер су донете у жалбеном, а не у поступку по ванредном правном леку чији је циљ управо да обезбеди јединствену примену права.“ Уставни суд је, стога, нашао „да су наводи о повреди права на једнаку заштиту права очигледно неосновани, па је, полазећи од изнетог, а сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу као очигледно неосновану.“

## 2) Одсуство несразмере између легитимног циља и средстава којима се тај циљ настојао постићи

У случају када се подносилац уставне жалбе позива на повреду права које није апсолутно већ подлеже изричитим или подразумевајућим ограничењима (дакле, како ограничењима која су изричито наведена у Уставу<sup>42</sup>, тако и ограничењима која нису изричито наведена у Уставу, али су подразумевајућа, Уставу природно својствена;<sup>43</sup> ова друга ограничења су се, по правилу, искристалисала кроз праксу Уставног суда), Уставни суд је често у ситуацији да оцењује да ли је, ако га је било, мешање (уплитање) претходно поступајућих органа у Уставом, односно потврђеним међународним уговором зајемчена права и слободе подносиоца уставне жалбе било сразмерно, тј. да ли је постојала сразмера између легитимног циља и средстава којима се тај циљ настојао постићи. Када се нађе у оваквој ситуацији, јер подносилац истиче, примера ради, повреду права на имовину или права на неповредивост стана због несразмерног мешања носиоца јавне власти у вршење тог права, Уставни суд мора, пре свега, да утврди да ли је подносилац уставне

42 У групу права која садрже изричито ограничење утврђено Уставом улазе, примера ради, право на слободу и безбедност (члан 27. став 1. Устава којим је утврђено 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), право на обавештеност (члан 51. Устава којим је утврђено: да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом), право на имовину (члан 58. Устава којим је утврђено: да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, као и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом), право наслеђивања (члан 59. став 1. Устава којим је утврђено да се јемчи право наслеђивања, у складу са законом), право на рад (члан 60. став 1. Устава којим је утврђено да се јемчи право на рад, у складу са законом), право на штрајк (члан 61. став 1. Устава којим је утврђено да се јемчи право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором) итд.

43 Нпр. право на правично суђење (члан 32. став 1. Устава којим 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).

жалбе ималац конкретног права и да ли је мешања у то право уопште било, јер само у случају када утврди постојање и једног и другог, Уставни суд се упушта у испитивање сразмерности тог мешања. Том приликом се користи техником преузетом из јуриспруденције ЕСЉП-а познатом под називом „тест сразмерности“ („*proportionality test*“), којом приликом нужно треба дати одговор на три питања: да ли је то мешање било засновано на закону, да ли је тежило легитимном циљу и да ли је било неопходно у демократском друштву.

Тако је, примера ради, Уставни суд, поступајући по уставној жалби у којој су подносиоци истакли да им је повређено право на имовину оспореним пресудама Прекршајног суда у Н. С. и Прекршајног апелационог суда – Одељење у Н. С. наводећи да у конкретном случају „није оправдано и правично изрећи заштитну меру одузимања предмета прекршаја, те да је неспорно да ће трајно одузимање и накнадна продаја одузетих ствари довести до несразмере између општег интереса и заштите права на имовину“, решењем<sup>44</sup> одбацио уставну жалбу и у том делу, као очигледно неосновану, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду. У образложењу решења указано је, поред осталог, и на то „да се приликом оцене да ли је одузимањем предмета прекршаја од подносилаца дошло до повреде права на имовину, а уважавајући праксу Европског суда за људска права<sup>45</sup>, пре испитивања питања сразмерности између јавног интереса са једне стране и имовинских права подносилаца са друге, морају поставити следећа питања: да ли је у конкретном случају реч о имовини у смислу из члана 58. Устава; да ли је било мешања државе у право на имовину и о каквом мешању је реч (ограничавање, одузимање); да ли је мешање државе било у складу са начелом владавине права и да ли је оно на закону засновано.“ Након тога, Уставни суд је констатовао „да је у конкретном случају дошло до мешања Републике Србије у право на имовину, као и да је реч о одузимању имовине.“, те је, разматрајући да ли је имовина подносиоца уставне жалбе одузета у складу са законом, указао „да је подносилац оглашен кривим за прекршај те да је Прекршајни суд у Н. С. поступио у складу са одговарајућим одредбама Царинског закона, када је изрекао *заштитну меру одузимања предмета прекршаја, јер се за прекршај из чл. 292. и 293. Закона увек изриче заштитна мера одузимања предмета прекршаја, као и да су Прекршајни суд у Н. С. и Прекршајни апелациони суд – Одељење у Н. С., у оспореним пресудама образложили на уставноправно прихватљив начин зашто је окривљеном изречена заштитна мера одузимања предмета прекршаја.*“

У бројним другим предметима у којима се бавио истоветним питањем, дакле, питањем сразмерности мешања органа јавне власти у одређено право, Уставни суд је, међутим, не наставши да су уставне жалбе основане, исте одбијао, са позивом на одредбу члана 89. став 1. Закона о Уставном суду, као неосноване (са врло сличним или идентичним разлозима као у

44 Решење Уставног суда Уж-4469/2015 донето на седници Малог већа одржаној 28. фебруара 2017. године.

45 Вид. одлуку ЕСЉП *Spjorrong i Lonroth protiv Švedske* А 52 (1982).



решењима којима је одбацивао уставне жалбе као очигледно неосноване).<sup>46</sup> И поред неспорне формалноправне разлике у начину окончања поступка у истоветним или сличним чињеничним и правним ситуацијама, треба рећи да такво поступање није од било каквог суштинског, правног значаја за подносиоца уставне жалбе.

### 3) Губитак статуса жртве

Између подносиоца уставне жалбе и акта, односно радње који се оспорава мора постојати непосредна веза, што значи да подносилац уставне жалбе мора имати уставножалбену легитимацију. Активну легитимацију за изјављивање уставне жалбе има свако (правно или физичко) лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, односно потврђеним међународним споразумом. Дакле, правно или физичко лице може да уложи уставну жалбу само ако се ради о повреди (његових) сопствених права, односно подносилац уставне жалбе „мора претрпети штету од оспораваног акта, односно он мора имати лични (а не само општи), правни (а не само чињенички) и стварни (а не само могући) интерес да се уклони оспоравани акт“<sup>47</sup>, односно спречи радња или наложи чињење. У најкраћем, право на уставну жалбу има свако физичко или правно лице, домаће или страном, уколико је титулар Уставом, односно потврђеним међународним уговором зајемчених људских и мањинских права и слобода, за која тврди да су му повређена.<sup>48</sup> Само такво лице има статус жртве у вези са повредом једног или више Уставом зајемчених права и слобода. Овај услов прихватљивости треба разликовати од услова прихватљивости *ratione personae*, а где је утврђено да подносилац уставне жалбе није жртва наводног кршења. Питање статуса жртве подносиоца уставне жалбе релевантно је у свим фазама поступка пред Уставним судом.

У случају када се у току уставносудског поступка утврди да је подносилац уставне жалбе изгубио статус жртве, Уставни суд одбацује уставну жалбу као очигледно неосновану, са позивом на одредбу члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду. Примера ради, у једном од таквих решења<sup>49</sup>

46 Нпр. одлука Уставног суда Уж-6424/2012 од 5. марта 2015. године (доступно на: [www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/11351/?NOLAYOUT;](http://www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/11351/?NOLAYOUT;)); одлука Уставног суда Уж-2909/2011 од 3. јула 2014. године („Службени гласник РС“, број 100/14 или на: [www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/10601/?NOLAYOUT;](http://www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/10601/?NOLAYOUT;)); одлука Уставног суда Уж-4041/2010 од 21. новембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 115/13 или на: [www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/9660/?NOLAYOUT;](http://www.ustavni.sud/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/9660/?NOLAYOUT;)) и др.

47 Вид. Р. Марковић, *Уставно право и његове институције*, Правни факултет у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 342.

48 R. Bezbradica, *Marginalije o ustavnoj žalbi*, *Pravni informator*, 2/2010, стр. 4. и 5.

49 Решење Уставног суда Уж-3472/2015 (Уж-865/2014) донето на седници Малог већа одржаној 13. априла 2017. године.

Уставни суд је, испитујући постојање процесних претпоставки за поступање по уставној жалби, у спроведеном претходном поступку утврдио „да је решењем Основног суда у Б. закључен означени извршни поступак, те је, имајући у виду да је потраживање подносиоца из оспореног извршног поступка у потпуности намирено, нашао да је подносилац уставне жалбе суштински изгубио статус жртве, па је уставну жалбу одбацио као очигледно неосновану.“ И код овог разлога прихватљивости примећује се извесна недоследност у поступању Уставног суда. Наиме, у једном броју предмета у којима је Уставни суд такође констатовао да је подносилац уставне жалбе изгубио статус жртве у уставносудском поступку, Суд је такве уставне жалбе одбацивао не због очигледне неоснованости, по основу одредбе члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, већ због тога што нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за даље вођење поступка, дакле, по основу одредбе члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду.<sup>50</sup> Међутим, ни за ову недоследност се не може рећи да је од било каквог (правног) значаја за подносиоца уставне жалбе.

#### IV – Уместо закључка

Правила о прихватљивости уставне жалбе представљају критични аспект система установљеног Уставом и Законом о Уставном суду. Колики је њихов значај речито говори и чињеница да су, примера ради, од 8.992 предмета која је Уставни суд у поступку по уставним жалбама решио у 2016. години, у само 20,94% или 1.883 предмета уставне жалбе испуниле услов прихватљивости (наиме, толико предмета је окончано мериторном одлуком), док чак у 79,06% или 7.109 предмета уставне жалбе нису испуниле услов прихватљивости (толико предмета је, наиме, окончано немериторно, одбацивањем уставне жалбе или на други процесни начин).<sup>51</sup> О значају услова прихватљивости уставне жалбе, па тиме и услова прихватљивости који је предмет овог рада, као и потреби подробнијег упознавања лаичке, али и стручне јавности са тим условима и њиховим специфичностима, посебно говори и забрињавајућа чињеница да је недопустиво велики број уставних жалби које не испуњавају претпоставке за вођење поступка изјављен од стране пуномоћника који су адвокати, дакле стручна лица. Тако су, примера ради, у 2016. години 67,38% (номинално 4.790) укупно одбачених уставних жалби у име подносилаца изјавили њихови пуномоћници који

50 Нпр. решењем Уж-6023/2014 донетим на седници Малог већа одржаној 31. октобра 2016. године Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио уставну жалбу јер нису испуњене Уставом утврђене претпоставке за даље вођење спора, пошто је утврђено да је подносилац уставне жалбе закључивањем вансудског поравнања решио спор са Фондом о коме је одлучивано оспореним пресудима, чиме је подносилац изгубио статус жртве у уставносудском поступку.

51 Види Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007. – децембар 2016. године, стр. 11. (доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/137-101100/pregled-rada>).

су адвокати.<sup>52</sup> Отуда, да би се предупредило претварање уставног суда у „форум за проветравање незадовољства“, уставна жалба мора бити минуциозно правно уобличена, чему доприносе механизми филтрирања (тј. услови прихватљивости, нап. аутора) са циљем растеређивања уставног суда од фриволног коришћења овог изузетног правног средства.<sup>53</sup> У функцији тог циља је и услов прихватљивости који је предмет овог рада јер његова примена значајно доприноси смањењу броја уставних жалби које немају никаквог изгледа да доведу до одлуке о меритуму.

Коришћена литература и правни извори:

а) Литература

1. Bezbradica R. (2010), *Marginalije o ustavnoj žalbi*, Pravni informator, број 2
2. Марковић Р. (2008), Уставно право и политичке институције, Правни факултет у Београду и ЈП Службени гласник, Београд
3. Марковић Р. (2007), Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године, Анали Правног факултета у Београду, Година LV, бр. 2
4. Симовић Д. (2012), „Уставна жалба – теоријскоправни оквир“, Анали Правног факултета у Београду, Година LX, бр. 1
5. Станковић Г. (2004), Грађанско процесно право, ИП ЈУСТИНИЈАН, Београд
6. Стојановић М. Д. (2016), Уставно правосуђе – Уставно процесно право, Правни факултет у Нишу, Ниш
7. *Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti* (2011), Council of Europe/European Court of Human Rights (Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava)

б) Правни извори

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06)
2. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15)
3. Закон о изменама и допунама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 99/11)
4. Протокол бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се мења контролни систем конвенције, од 20. јула 2004. године („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 5/05 и 7/05)
5. Пословник о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13)
6. Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, *Билтен Уставног суда 2/2008*, Уставни суд и ЈП „Службени гласник“, Београд

<sup>52</sup> *Ibid.*, стр. 12.

<sup>53</sup> Д. Симовић, „Уставна жалба – теоријскоправни оквир“, *Анали Правног факултета у Београду*, Година LX, 1/2012, стр. 217.

7. Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007 – децембар 2016. године, Београд, март 2017. године (доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/137-101100/pregled-rada> – датум приступа 25. мај 2017. године)

8. Решење Уставног суда Уж-1888/2015 од 1. марта 2016. године (доступно на: [www.ustavni.sud.rs/page/predmeti/se-Cyrl-Cs/13669/?NOLAYOUT](http://www.ustavni.sud.rs/page/predmeti/se-Cyrl-Cs/13669/?NOLAYOUT) – датум приступа 30. мај 2017. године)

9. Пресуда ЕСЉП *Airey Ńroyiv Ирске* од 9. октобра 1979. године (доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%5C%22CASE OF AIREY v. IRELAND – \[Serbian Translation\]%22%5D,%22languageisocode%22:%5B%22SRP%22%5D,%22documentcollectionid2%22:%5B%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-94247%22%5D%7D](http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%5C%22CASE OF AIREY v. IRELAND – [Serbian Translation]%22%5D,%22languageisocode%22:%5B%22SRP%22%5D,%22documentcollectionid2%22:%5B%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-94247%22%5D%7D)) – датум приступа 20. август 2017. године)

10. Решење Уставног суда Уж-4644/2015 донето на седници Малог већа 6. јуна 2017. године

11. Одлука Уставног суда Уж-1157/2008 од 14. априла 2011. године, Билтен Уставног суда, Уставни суд и ЈП Службени гласник, Београд, 1/2011

12. Решење Уставног суда Уж-6921/2015 донето на седници Малог већа 4. априла 2017. године

13. Решење Уставног суда Уж-2855/2010 донето на Малом већу на седници одржаној 12. фебруара 2013. године („Службени гласник РС“, број 19/13)

14. Решење Уставног суда Уж-14/2010 донето на седници Малог већа одржаној 30. октобра 2012. године

15. Решење Уставног суда Уж-2193/2015 донето на седници Малог већа одржаној 28. фебруара 2017. године

16. Решење Уставног суда Уж-4469/2015 донето на седници Малог већа одржаној 28. фебруара 2017. године

17. Решење Уставног суда Уж-4643/2015 донето на седници Малог већа одржаној 14. марта 2017. године

18. Решење Уставног суда Уж-5322/2015 донето на седници Малог већа одржаној 16. марта 2017. године

19. Решење Уставног суда Уж-7880/2015 донето на седници Малог већа одржаној 6. априла 2017. године

20. Решење Уставног суда Уж-7020/2015 донето на седници Малог већа одржаној 23. марта 2017. године

21. Одлука Уставног суда Уж-6424/2012 од 5. марта 2015. године (доступно на: [www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/11351/?NOLAYOUT](http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/11351/?NOLAYOUT): – датум приступа 30. мај 2017. године)

22. Одлука Уставног суда Уж-2909/2011 од 3. јула 2014. године („Службени гласник РС“, број 100/14 или на: [www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/10601/?NOLAYOUT](http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/10601/?NOLAYOUT): – датум приступа 5. јун 2017. године)

23. Одлука Уставног суда Уж-4041/2010 од 21. новембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 115/13 или на: [www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/9660/?NOLAYOUT](http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-Cs/9660/?NOLAYOUT): – датум приступа 8. јун 2017. године)

24. Решење Уставног суда Уж-3472/2015 (Уж – 865/2014) донето на седници Малог већа одржаној 13. априла 2017. године

25. Решење Уставног суда Уж-6023/2014 донето на седници Малог већа одржаној 31. октобра 2016. године

Radovan Bezbradica

Secretary General of the Constitutional Court, The Republic of Serbia\*

## MANIFESTLY ILL-FOUNDED CONSTITUTIONAL COMPLAINT

Summary: Constitutional complaint is a legal remedy which, in proceedings in front of the Constitutional Court, protects human or minority rights and freedoms guaranteed by the Constitution, i.e. by the confirmed international treaty. In order for one constitutional complaint to be acceptable (permissible), i.e. in order for the Constitutional Court to be able to discuss and decide on the subject of the dispute, it is necessary that the constitutional complaint meets certain conditions of admissibility. Only in cases when a constitutional complaint cumulatively meets all the eligibility conditions, the Constitutional Court will proceed to adjudicate and decide on the subject matter of the dispute. Otherwise, in the event that none of the foreseen eligibility requirements is fulfilled, the constitutional complaint will be rejected. In this paper, we deal in particular with one of the several conditions for the admissibility of a constitutional complaint. It is a relatively new and very specific condition of admissibility, which requires that the constitutional complaint is not manifestly ill-founded, and relates to the merits of the very thing, since the procedure for examining the admissibility of a constitutional complaint also examines the merits of the allegations contained therein.

**Key words:** Constitutional Court, constitutional complaint, conditions for the admissibility of a constitutional complaint, manifestly ill-founded constitutional complaint, the absence of arbitrariness and inequity of the proceedings, the absence of a disproportion between the legitimate aim and the means by which this goal sought to be achieved, loss of victim status, procedure for examining process assumptions.

У Београду, августа 2017. године.

---

\* *This article reflects the personal opinion of the author.*

Бесфорт Рамадани

Виши саветник у Уставном суду

## ОДЛУКА О ТРОШКОВИМА ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА КАО ОСНОВ ПОВРЕДЕ ПРАВА НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ

### УВОД

Трошкови парничног поступка представљају споредно потраживање у парници и управо због ове природе трошкова, ово потраживање није дужи временски период било предмет посебне пажње Уставног суда. Ова ситуација се знатно променила последњих година. Данас усвајајуће одлуке Уставног суда поводом трошкова парнице имају значајни удео у укупном броју усвајајућих одлука Суда. Поводом овог питања од значаја је пракса Европског суда за људска права у Стразбуру, а нарочито пресуде које су донете против држава које имају истоветне процесне одредбе о трошковима поступка као и Закон о парничном поступку Републике Србије.

## ОДЛУКА О ТРОШКОВИМА ПОСТУПКА КАО АКТ КОЈИМ СЕ ОДЛУЧУЈЕ О ПРАВИМА И ОБАВЕЗАМА ПОЈЕДИНЦА

Да би одређено питање било предмет разматрања у уставносудском поступку потребно је да се предметно питање односи на утврђивање права и обавеза појединца. 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 (члан 32. став 1. Устава Републике Србије).<sup>1</sup> Дакле, гаранције права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава примењују се у свим поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама појединца. Концепт „грађанских права и обавеза“ је утврђен и разрађен у пракси Европског суда за људска права у Стразбуру.<sup>2</sup> Уопштено, то су

1 Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06).

2 Одредбом члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) утврђено је да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Оригинални енглески текст Конвенције говори о „грађанским правима и обавезама“ (civil rights and obligations), док француски текст говори о правима и обавезама „грађанскоправне

права и обавезе које спадају у домен приватног, а не јавног права. Концепт „грађанских права и обавеза“ примењује се без обзира на статус странака у поступку, на карактеристике закона који се примењују на одређени спор и на врсту органа којима је дата надлежност за решавање одређеног правног питања, јер је кључно питање да ли ће исход поступка имати одлучујући утицај на лична (грађанска) права и обавезе појединца.<sup>3</sup> У „грађанска права и обавезе“, по правилу спадају права и обавезе која настају у међусобним односима правних и физичких лица у области грађанског (приватног) права – облигација, стварног, наследног привредног, породичног и радног права.<sup>4</sup>

Када је конкретно реч о трошковима поступка, на почетку, у пракси Европске комисије<sup>5</sup> је било заступљено правно становиште да одлучивање о трошковима поступка не спада у материју „грађанских права и обавеза“, с обзиром на то да су трошкови поступка споредно питање у једном грађанском поступку. Овакво правно становиште Европски суд за људска права је променио у предмету *Robins и ројтив Уједињеној Краљевстви*, број представке 22410/93, од 23. септембра 1997. године. У наведеној пресуди је заузето становиште да се одлучивање о трошковима поступка сматра саставним делом суђења, односно „делом утврђења грађанских права и обавеза“, у смислу члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција). Такво правно становиште Уставни суд је такође заузео у одлукама Уж-914/2012 од 15. јануара 2015. године и Уж-3844/2012 од 5. фебруара 2015. године.

## ЗАКОНСКИ ОКВИР

Трошкови парничног поступка регулисани су у чл. 150. до 170. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 42/13, 74/13 и 55/14) (у даљем тексту: ЗПП). Затим, за разматрање питања трошкова парнице од правног значаја је и Закон о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14 и 106/15). Овим законом су регулисани трошкови судских такси, а висина судских такси зависи од вредности и врсте предмета спора. Награда и накнада трошкова за рад адвоката у парници регулисана је чланом 150. став 2. ЗПП, а висина тих трошкова регулисана је Тарифом о наградама и накнадама

---

природе“ (droits et obligations de caractere civil). Опширније о томе види, М. Janis, R. Kay, A. Bradley, *European Human Rights Law – Texts and Materials*, Oxford University Press, 2008, стр. 740.

3 К. Рид, Европска конвенција о људским правима, водич за практичаре, прва књига, Београд, Београдски центар за људска права, 2007, стр. 85.

4 N. Mole, C. Harby, *The right to a fair trial – A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2001, 2006.

5 Првобитно су деловали и Европска комисија за људска права, као првостепени орган, и Европски суд за људска права, као другостепени. Ступањем на снагу Протокола 11 уз Конвенцију, 1. новембра 1998. године, Комисија је укинута, а Европски суд за људска права постао је стални орган на нивоу Савета Европе за одлучивање о примени Конвенције.

трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, број 121/12). Награда и накнада трошкова за рад државног правобранилаштва прописана је одредбом члана 10. став 1. Закона о правобранилаштву („Службени гласник РС“, број 55/14). Трошкови вештачења у парничном поступку регулисани су одредбом члана 26. Закона о судским вештацима („Службени гласник РС“, број 44/10).

## ПОЈАМ И ВРСТЕ ПАРНИЧНИХ ТРОШКОВА

Трошкови парничног поступка су издаци који су учињени у току или поводом конкретног парничног поступка (члан 150. став 1. ЗПП). Свако подношење тужбе повлачи за собом трошкове за суд, за странке, као и њихове заступнике.<sup>6</sup> У најзначајније трошкове парнице спадају: 1) трошкови судских такси који се плаћају приликом предузимања сваке процесне радње (такса на тужбу, такса на одговор на тужбу, такса на жалбу, такса на другостепену пресуду итд); 2) награда и накнада трошкова за рад адвоката, а који трошкови представљају најзначајнији део трошкова која странка има у парници; 3) трошкови вештачења. Поред наведених парничних трошкова, постоје и други трошкови – трошкови које је суд имао поводом изласка из зграде за извршење увиђаја (члан 236. ЗПП), трошкови саслушања сведока (члан 253. став 2. ЗПП), трошкови које је треће лице имало у вези са подношењем исправе (члан 244. став 4. ЗПП) итд.

## УСПЕХ СТРАНКЕ У ПАРНИЦИ

Странка која у целини изгуби парницу дужна је да противној странци накнади трошкове (члан 153. став 1. ЗПП). Према основном принципу који се примењује у материји трошкова парничног поступка, за право странке на накнаду тих трошкова пресудан је успех који је странка постигла у парници према противној странци.<sup>7</sup> Трошкови парнице одређује се, по правилу, према вредности предмета спора. Када тужилац захтева плаћање одређеног новчаног износа, вредност предмета спора, јесте новчани износ који се потражује у парници. Као последица наведеног, када тужилац потражује високи новчани износ, биће и високи трошкови парнице. Трошкови парничног поступка се одмеравају на крају поступка, у складу са успехом странака у спору. Правилу које предвиђа обавезу странке да плати трошкове у зависности о свом успеху у парници, а који трошкови се одређују у односу на вредност предмета спора, постиже се легитиман циљ који се састоји у томе да се избегну неоправдана парничења и неразумно високи трошкови парничења, те ово правило треба да одврати потенцијалне тужиоце од покретања неутемељених спорова или од подношења превисоких

6 А. Јакшић, Грађанско процесно право, Београд, 2013, стр. 547.

7 Н. Петрушић, Д. Симоновић, Коментар Закона о парничном поступку, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 298.



тужбених захтева без сношења последица, чиме се осигурава правилно деловање правосудног система и економска заштита права других.<sup>8</sup>

Процесно правило да је странка, која у целини изгуби парницу, дужна да противној странци накнади трошкове примењује се без обзира на својство странке у поступку. То значи да „победник” у спору може да буде држава, а да је „губитник”, који има обавезу накнаде трошкова поступка, обично физичко лице. На нормативном плану то је потврђено одредбом члана 162. ЗПП којом је прописано да се одредбе о трошковима примењују и на странке које заступа јавно правобранилаштво и у том случају трошкови поступка обухватају и износ који би се странци признао на име награде адвокату. Државно правобранилаштво је орган који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Затим, одредбом члана 10. став 1. Закона о правобранилаштву је прописано да се трошкови заступања у поступцима пред судом признају државном правобранилаштву по прописима о награди и накнади трошкова за рад адвоката. Дакле, наведене законске одредбе адвокате и државно правобранилаштво, по питању парничних трошкова, стављају у исту раван, иако се рад државног правобранилаштва финансира из државног буџета и није обвезник плаћања пореза на додату вредност, што са аспекта накнаде трошкова заступања државе у одређеним ситуацијама може да има одређени правни значај.

О овом правном питању, када се држава појављује као странка у поступку која је успела у спору, изјаснио се и Европски суд за људска права. По правном становишту овог суда, циљ процесног правила да „губитник плаћа” не доводи се у питање када је у парници странка држава и да се не може сматрати да држава има неограничене ресурсе, те би и држава, попут приватних странака, такође, требало да ужива заштиту од неоправданих парница, односно да од неуспешне странке наплати трошкове поступка.<sup>9</sup> Овде се ради о једном начелном правном ставу Европског суда који се не примењују аутоматски, што значи да од околности сваког конкретног случаја зависи примена наведеног става. Тако је Европски суд за људска права, с обзиром на посебне околности случаја (накнада штете због смрти блиског лица), те да је износ трошкова парнице био превисок с обзиром на финансијску ситуацију подносилаца, утврдио да одлука парничног суда да подносиоци плате пуни износ трошкова заступања државе у поступку представља несразмеран финансијски терет за њих, те да је стога дошло до повреде права на имовину из члана 1. Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију и права на приступ суду из члана 6. став 1. Европске конвенције.<sup>10</sup> При томе, треба узети у обзир и законску затезну камату која се досуђује на износ трошкова парнице.<sup>11</sup>

8 Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Klauz i protivni Рeпублике Хрватске*, број представке 28963/10, од 18. јула 2013. године, став 84.

9 Пресуда у предмету *Klauz i protivni Рeпублике Хрватске*, став 85.

10 Пресуда у предмету *Циндрић и Бешлић против Републике Хрватске*, број представке 721527/13, од 6. септембра 2016. године, стр. 110, 111. и 123.

11 Опширније о томе, М. Благојевић, *Трошкови парничног поступка и законска затезна камата, Правни живот*, 11/2015; *Одлука Уставног суда Уж-9130/2013 од 19. новембра 2015. године.*

Када је реч о трошковима заступања државе у судском поступку, треба напоменути да остварени приходи у заступању представљају приход Републике Србије (члан 10. став 2. Закон о правобранилаштву). Дакле, остварени трошкови заступања државе у судском поступку се исказују као један вид јавног прихода, којим се повећава нето имовина државе. Оваква функција накнаде трошкова заступања државе у судском поступку није у вези са законском дефиницијом парничних трошкова као издатака које је странка имала у току или поводом конкретног парничног поступка, као што је то случај са заступањем приватне странке. Управо ова законска чињеница да остварени приходи у заступању државе представљају приход Републике Србије представља легитимни разлог да се у ЗПП или у неком меродавном материјалном закону пропише додатна норма која би представљала коректив у доследној примени одредбе о накнади пуног износа трошкова заступања државе у поступку. Тако на пример, у парницама за накнаду штете због смрти блиског лица или нарочито тешког инвалидитета неког лица, када је држава означена као тужена, због осетљивости и деликатности ових питања, разлог правичности налаже да се тужиоци у овим парницама по самом закону ослободе плаћања накнада за заступање државе, независно од успеха у спору. Затим, у парницама ради накнаде штете због неоснованог лишења слободе, а имајући у виду да је слобода појединца највредније људско добро које је гарантовано Уставом (члан 27) и Европском конвенцијом (члан 5), правично би било да се утврди горња граница висине накнаде трошкова заступања државе у парници, без обзира на новчани износ који се тужбом тражи на име неоснованог лишења слободе.

### ДЕЛИМИЧНИ УСПЕХ СТРАНКЕ У ПАРНИЦИ

Ако странка делимично успе у парници, суд може с обзиром на постигнути успех да одреди да свака странка сноси своје трошкове или да једна странка накнади другој сразмеран део трошкова (члан 153. став 2. ЗПП). Законски појам „постигнути успех” у спору треба да се одреди на један квантитативан начин у смислу да се утврди у ком проценту је странка успела у спору, како би се што прецизније применио законски критеријум „накнада другој страни сразмеран део трошкова” приликом одмеравања трошкова парнице. Непримена наведеног законског критеријума односно досуђивање пуног износа трошкова странци која је делимично успела у парници има за последицу повреду права на правично суђење.<sup>12</sup> У пракси Европског суда за људска права, Уставног суда, као и редовног судства, препознате су три изузетне ситуације у којима постоји могућност одступања од доследне примене критеријума „накнаде сразмерног дела трошкова”: 1) када је држава странка у поступку; 2) када су у питању трошкови жалбеног поступка; 3) када су у питању трошкови у парницама ради накнаде нематеријалне штете.

12 Одлуке Уставног суда Уж-3250/2014 од 16. јуна 2016. године и Уж-6699/2015 од 11. априла 2017. године.

### Држава као странка у парници

Када парнични суд пресудом утврди да је тужбени захтев за накнаду одређеног потраживања против туженог основан, али претерано висок, наложиће туженом да тужиоцу плати накнаду, а тужиоцу истовремено може наложити да плати трошкове поступка туженом, у смислу члана 153. став 2. ЗПП. У случају делимичног успеха у спору, када тужилац тражи превисок новчани износ, трошкови парнице могу премашити новчани износ додељене накнаде па ће укупна финансијска корист бити на страни туженог без обзира на то што је утврђено да је тужилац претрпео губитак због чега му је накнада и додељана. Сврха овог правила је заштита тужених од тужилаца који истичу превисоке захтеве (који су иначе основани) и тиме неразумно повећавају трошкове туженог. Ово процесно правило се примењује и у парници у којој је држава странка. Примена наведеног правила не изазива никакве дилеме у пракси када је реч о спору између приватних странака. Начелно, примена наведеног процесног правила не изазива никакве дилеме ни када је држава странка у парници, јер држава, попут приватних странака, такође, треба да ужива заштиту од неразумно високих трошкова парницења, односно да од делимично успешног тужиоца наплати сразмеран део трошкова.

Међутим, у одређеним парницама, као што је парница ради накнаде штете која је проузрокована извршењем кривичног дела злостављање од стране службеног лица у току вршења службе, значајно смањење накнаде која је додељена тужиоцу као последица његове обавезе плаћања трошкова заступања државе, представља несразмерну процесну санкцију за истицање превисоког тужбеног захтева и у којој ситуацији долази до пуног изражаја парадокс да држава кроз наплату накнаде за државно правобранилаштво узима знатан део накнаде која је додељена тужиоцу, а што све укупно има за последицу повреду права *на њравично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције*.<sup>13</sup>

Несразмерна процесна санкција због постављања превисоког тужбеног захтева (смањење додељене накнаде због плаћања трошкова заступања државе) постоји и у ситуацијама када постоји неуједначена судска пракса поводом одређеног правног питања. На пример, утврђивање висине накнаде нематеријалне штете због неоснованог лишења слободе је скопчано са многим тешкоћама, пре свега због немогућности успостављања стања пре настанка ове штете и немогућности њеног новчаног изражавања, а из којих разлога постоји неуједначено поступање судова на територије Србије.<sup>14</sup> У овој ситуацији тужилац се не може кривити због постављања високе цене „вредности” слободе када не постоји уједначена судска пракса поводом одређивања висине накнаде за неосновано лишење слободе. У том случају није јасно ко би могао утврдити шта је то „разумна висина” тужбеног захтева.

13 Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Klauiз ирoтив Рeйубликe Хрвaтшкe*, стр. 96-97.

14 С. Дингарац Нићифоровић, „Накнада неимовинске штете због неоснованог лишења слободе или неосноване осуде“, *Правни живот*, 10/2015, стр. 735.

### Трошкови жалбеног поступка и делимични успех у парници

Парничне странке могу да траже трошкове другостепеног поступка у жалби, у одговору на жалбу или најкасније до завршетка расправе пред већем другостепеног суда. Делимични успех у спору постоји када другостепени суд по жалби преиначи првостепену пресуду (којом је у целости одбијен тужбени захтев), тако што утврди постојање правног основа тужбеног захтева (да постоји накнада штете, да постоји стицање без правног основа, да постоји неоснован притвор), али досуди нижи износ накнаде од накнаде који се потраживао у тужбеном захтеву. Тужилац је по законској дефиницији делимично успео са својим тужбеним захтевом и њему по закону припада сразмеран део трошкова првостепеног поступка, али трошкови жалбеног поступка му припадају у целости. У овој ситуацији жалба је представљала потребну парничну радњу коју је тужилац требало да предузме у циљу промене правног становишта првостепеног суда и сви трошкови који су настали поводом наведене парничне радње били су нужни и неопходни и наведена парнична радња тужиоца довела је до жељеног процесног циља у смислу да је другостепени суд заузео сасвим другачије правно становиште у односу на првостепени суд, те разлог правичности налаже досуђење трошкова жалбеног поступка у целини. У овој ситуацији тужилац иако није у потпуности успео у свом тужбеном захтеву, он је успео у жалбеном поступку у смислу да је дошло до заузимања другачијег правног становишта од стране другостепеног суда. Успех у спору представља једини меродавни законски моменат када су у питању трошкови првостепеног поступка, али када су у питању трошкови жалбеног поступка меродавна околност је и успех у жалбеном поступку.<sup>15</sup>

### Парница ради накнаде нематеријалне штете и делимични успех у спору

У спору за накнаду нематеријалне штете, суд, поред правне оцене о основаности постављеног захтева, даје и оцену о накнади, имајући у виду да њена висина зависи од околности побројаних у члану 200. став 2. Закона о облигационим односима (значај повређеног добра, циљ коме служи та накнада, да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом). Стога, како не постоје унапред утврђени објективни параметри за одређивање правичне новчане накнаде, суд је тај који даје коначну оцену о новчаном износу који у одређеном случају може послужити као вид сатисфакције због повреде неког нематеријалног добра. Тужилац, дакле, ни код иницирања парничног поступка, а ни у току његовог трајања, не може антиципирати правну оцену суда о висини накнаде нематеријалне штете, али је ипак дужан да одређени новчани износ назначи у тужби, како би се тужба сматрала уредном. Стога, доследна примена одредаба члана 153. став 2. ЗПП (накнада трошкова поступка сразмерно

<sup>15</sup> Одлука Уставног суда Уж-6699/2015 од 11. априла 2017. године.

успеху у спору) у парници ради накнаде нематеријалне штете суштински нарушава правичност парничног поступка.<sup>16</sup>

### ОПРЕДЕЉЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА НАКНАДУ ТРОШКОВА ПАРНИЦЕ

Остваривање права на трошкове парнице спада у диспозитивну парничну радњу странке у поступку, тј. суд не одлучује о накнади трошкова поступка *ex officio*. За признавање наведеног права потребно је да странка поднесе захтев (члан 163. став 1. ЗПП). Тај захтев мора бити опредељен. Принцип опредељености захтева за накнаду трошкова подразумева да је странка дужна да у захтеву определи врсту и износ трошкова за које тражи накнаду (члан 163. став 2. ЗПП).<sup>17</sup> У наведеном смислу, није довољно опредељен захтев странке ако странка тражи да јој се трошкови досуде по адвокатској и таксеној тарифи или ако тражи трошкове поступка за сва одржана рочишта, за сва неодржана рочишта или за сваки писани поднесак.

Како би остварила своје право на трошкове поступка на законом прописани начин, парнична странка, по правилу, до закључења главне расправе пред првостепеним судом подноси писани јединствени, обједињени, трошковник. Међутим, парнична странка има могућност да означи износ парничног трошка приликом предузимања сваке процесне радње која трошак изазива. Овакав захтев је опредељен у смислу члана 163. став 2. ЗПП и суд га морати узети у обзир приликом доношења одлуке о трошковима парничног поступка, иако парнична странка до закључења главне расправе није предала јединствен, обједињени трошковник.<sup>18</sup>

Парнична странка која тежи да оствари своје право на накнаду трошкова поступка дужна је да своје понашање усклади са постојећим императивним процесним правилима, а то је подношење опредељеног захтева за накнаду трошкова поступка најкасније до завршетка расправљања које претходи одлучивању о трошковима, у ком случају на њеној страни постоји легитимно очекивање да ће трошкове поступка и остварити. Одбијање захтева за накнаду трошкова поступка са образложењем да парнична странка није поднела наведени захтев, иако је очигледно и несумњиво да је такав захтев у спису предмета поднет, представља „очигледну грешку“ суда која доводи у сумњу правичност поступка.<sup>19</sup> Пропуст Уставног суда да отклони овакву „очигледну грешку“ редовног суда (превид да је поднет захтев за накнаду трошкова поступка) има за последицу повреду права апликанта на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције.<sup>20</sup>

16 Одлука Уставног суда Уж-583/2014 од 6. октобра 2016. године.

17 О томе види и Одлуку Уставног суда Уж-1179/2009 од 31. марта 2011. године.

18 Ј. Вукановић, Нека спорна питања у вези са обрачуном и досуђивањем трошкова парничног поступка, Билтен Врховног касационог суда, 4/2014, стр. 178.

19 Одлука Уставног суда Уж-914/2012 од 15. јануара 2015. године.

20 Пресуда Европског суда за људска права у предмету Павловић и други против Републике Хрватске, број представке 13274/11, од 2. априла 2015. године.

Проблем у судској пракси, такође, настаје када постоји разлика између записнички констатоване чињенице да је странка трошковник предала у списима предмета и фактичког, стварног стања, да се у списима не налази такав трошковник. Када је реч о записнику о главној расправи, наведена исправа има све елементе јавне исправе који су предвиђени у члану 230. ЗПП и представља доказ о извршеним процесним радњама суда, странака и других учесника у поступку. Обавеза уредног вођења записника и списка предмета је на страни суда, а законска је претпоставка да је садржина записника, као јавне исправе, истинита. Имајући наведено у виду, сама чињеница да се у списима предмета физички не налази трошковник, а у записнику о главној расправи је констатовано да је трошковник предат, не представља разлог за одбијање захтева за накнаду трошкова поступка, у супротном, постоји повреда права на правично суђење.<sup>21</sup> Евентуални пропуст суда у погледу уредног вођења списка предмета не може бити на штету странке, јер је на страни суда обавеза да се стара о уредном вођењу списка предмета.

#### ПРЕКЛУЗИВНИ ПРОЦЕСНИ РОК ЗА ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА ЗА НАКНАДУ ТРОШКОВА ПАРНИЦЕ

Захтев за накнаду трошкова странка је дужна да поднесе најкасније до завршетка расправљања које претходи одлучивању о трошковима (163. став 3. ЗПП). Ова императивна процесна норма је јасна и прецизна, те не оставља никакве дилеме у њеном тумачењу и примени и она обавезује како суд тако и парничне странке. Ради се о једном процесном року чије је трајање изричито одређено законом, па ни суд ни странке не могу мењати овај законски рок. Из саме садржине одреднице „најкасније до завршетка расправљања које претходи одлучивању о трошковима“ произлази да је ЗПП одредио последњи процесни тренутак до када се може поднети захтев за накнаду трошкова, а сама је странка овлашћена да поднесе предметни захтев у било којој фази првостепеног поступка, а најкасније до наведеног процесног момента.<sup>22</sup> По правилу, парничне странке предају јединствени трошковник на последњем рочишту за главну расправу, али ако таквог поднеска нема, суд је дужан да узме у обзир евентуално раније поднете јединствене трошковнике или евентуално појединачно опредељене захтеве за сваку процесну радњу. Пропуст суда да то учини, по становишту Уставног суда, доводи до повреде права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава.<sup>23</sup>

Остављајући једној странци накнадни судски рок (од три дана од дана закључења главне расправе) за предају трошковника, парнични суд незаконито продужава законски преклузивни рок за подношење захтева за накнаду трошкова поступка. Такво поступање суда је противно императивној законској норми. На овај начин се једној од странака у поступку (која је

21 Одлука Уставног суда Уж-7784/2013 од 13. јануара 2016. године.

22 Одлука Уставног суда Уж-7887/2013 од 10. децембра 2015. године.

23 Одлука Уставног суда Уж-9055/2013 од 14. априла 2016. године.

победила у спору) даје више права од права које јој по закону припада – да захтев који није благовремено истакла у законом предвиђеном року поднесе у накнадно остављеном судском року. Омогућавање парничној странци да предузме ову процесну радњу по истеку законског рока, нарушава се процесна равноправност странака у поступку, а тиме и правичност поступка.<sup>24</sup>

### ТРОШКОВИ ПАРНИЦЕ И ПРАВО НА ОБРАЗЛОЖЕНУ ОДЛУКУ

Право на образложену судску одлуку, иако није изричито гарантовано чланом 32. став 1. Устава, представља саставни део права на правично суђење. Обим дужности давања образложења може да варира у зависности од природе одлуке и мора да буде одређен у светлу околности случаја. Приликом оцене да ли су испуњени стандарди права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, неопходно је сагледати да ли је суд правног лека испитао одлучна питања која су пред њега изнета или се задовољио пуким потврђивањем одлука нижег суда.<sup>25</sup>

Трошкови парничног поступка представљају споредно потраживање у парници што се манифестује и у образложењу одлуке о трошковима парнице у смислу да се наведена одлука своди на механичко набрајање парничних радњи за које се признају трошкови поступка и то све у једном пасусу, што је, са аспекта стандарда образложености одлуке, сасвим довољно. Међутим, сама чињеница да се ради о једном споредном потраживању и да се образлагање одлуке о трошковима своди на набрајање парничних радњи за које се признају трошкови поступка, не искључује обавезу парничног жалбеног суда да одговори на правно релевантне жалбене наводе парничне странке који се односе на трошкове поступка (нпр. зашто нису признати одређени парнични трошкови странци или зашто су супротној страни признати одређени трошкови који нису били нужни и неопходни у конкретном случају). Није ретка ситуација, да је парнична пресуда у погледу главне ствари образложена, са аспекта права на правично суђење, али да је одлука о трошковима поступка необразложена, што има за последицу поништење парничне пресуде само у погледу одлуке о трошковима поступка, док се уставна жалба против судске пресуде у погледу главне ствари одбацује. Парадоксално је да је један од најчешћих разлога за утврђење повреде права на правично суђење одлуком о парничним трошковима управо необразложеност наведене одлуке.<sup>26</sup>

24 Одлука Уставног суда Уж-8544/2014 од 7. јула 2016. године. Постоје и такви пропусти суда у примени процесних рокова који немају за последицу давање више права од права која странка по закону има, као што је нпр. случај када је у поуци о правном леку грешком наведен дужи рок за изјављивање правног лека од законом предвиђеног, јер странка има право на изјављивање правног лека те би одбацивање правног лека као неблаговременог било на очигледну штету његовог подносиоца (Одлука Уставног суда Уж-8709/2014 од 9. јуна 2014. године).

25 Одлука Уставног суда Уж-3187/2010 од 11. децембра 2013. године.

26 Одлуке Уставног суда Уж-1285/2011 од 21. маја 2014. године, Уж-6393/2013 од 30. јуна 2016. године, Уж-7975/2014 од 15. септембра 2016. године и Уж-8996/2014 од 24. марта 2017. године.

## ПЛАЋАЊЕ СУДСКИХ ТАКСИ И ПРАВО НА ПРИСТУП СУДУ

Право на приступ суду, иако није експлицитно назначено приликом нормирања уставног права на правично суђење, чини његов иманентни и неодвојиви део, као нужни услов да би се ово право уопште могло остварити. Ово зато, јер ако се странци онемогући расправљање и одлучивање пред судом о постављеном захтеву, сви остали елементи сложеног и вишеслојног права на правично суђење постају илузорни и апстрактни, односно беспредметни. Међутим, право на приступ суду није апсолутно право и може бити предмет законских ограничења.<sup>27</sup> Такво ограничење права приступа суду може бити финансијске природе. Плаћање судских такси, као финансијски услов, за покретање парничног поступка или за покретање појединих фаза парничног поступка – жалбеног или ревизијског, је, начелно, у складу са стандардима правичног суђења. Интерес за правичним спровођењем правде може оправдати наметање финансијских ограничења праву приступа појединца суду.<sup>28</sup>

Унапред облигаторно плаћање судских такси има за правни циљ да се подигне ниво процесне дисциплине парничних странака у смислу да се за судско решавање спора опредељују само оне странке чија су права озбиљно и стварно повређена или угрожена, при чему се смањује могућност покретање парнице или појединих фаза (жалбеног или ревизијског) искључиво у циљу шиканирања супротне странке или пролонгирања парнице. Тиме се истовремено појединци у већем степену опредељују да мање сложене спорове или спорове мањег значаја („неспоразуме“) решавају вансудским путем активирањем механизма алтернативног решавања спорова (на пример: медијација). Такође, тиме се остварује економски циљ, уредним и благовременим плаћањем судских такси финансира се правосудни систем и повећава се ниво јавних прихода и тиме се избегава потреба да се ангажују други државни органи (Порески орган) или извршитељи ради принудне наплате новчаног износа на име судских такси ако странка није добровољно платила судску таксу у законом прописаном року.

Међутим, високи новчани износ на име плаћања судских такси, а узимајући у обзир способност подносиоца да плати такву судску таксу и фазу поступка у којој мора да измири ову финансијску обавезу, може отворити питање права на приступ суду. Европски суд за људска права примењује строже стандарде када је реч о плаћању судске таксе за само покретање парнице. Када је подносиоцу представке наложено да плати 100 милиона PLZ, што је представљало просечну једногодишњу плату у Пољској, како био могао да покрене парницу, Европски суд за људска права је утврдио да је такав износ био несразмеран, при чему је редовни суд пропустио да утврди да ли је подносилац био у могућности да плати тај износ, због чега

27 Одлука Уставног суда Уж-7197/2013 од 21. априла 2016. године.

28 *Пресуда у предмету Европског суда за људска права Tolstoy-Miloslavsky против Уједињеног Краљевства*, Серија А број 316-Б, од 13. јула 1995. године, став 61.



је подносилац лишен могућности приступа првостепеном суду.<sup>29</sup> Европски суд за људска права је утврдио и повреду права на приступ Врховном суду, због судског налога да се плати такса за подношење ванредног правног средства, а чије је неплаћање представљало сметњу за покретање поступка пред највишим судом.<sup>30</sup>

У нашем правосудном систему недовољно плаћена или неплаћена такса не задржава ток судског поступка (члан 7. став 1. Закона о судским таксама). Овакво решење у нашем законодавству и пракса редовних судова у погледу наведеног питања је свакако изузетно повољно за парничне странке, те се у том контексту не поставља питање права на приступ суду. Због оваквог решења наш правосудни систем се суочава са проблемом нередовног и неблагоприятног плаћања судских такси, због чега се често ангажују извршитељи (раније Пореска управа) ради принудне наплате судске таксе, а која наплата се неретко завршава неуспешно због њене застарелости. Наплата таксе застарева у року од три године по истеку календарске године у којој је настала таксена обавеза (члан 8. Закона о судским таксама). Овај проблем изазива још једну дилему да ли странци која је победила у спору треба признати право на накнаду трошкова поступка на име вредности судске таксе која је доспела за наплату, а није плаћена до закључења главне расправе. Наиме, одредбом члана 150. став 1. ЗПП прописан је појам трошкова парничног поступка као издатака који су учињени у току или поводом конкретног парничног поступка, а судска такса која је доспела а није плаћена није издатак парничној странци која је победила у спору, при чему суд одлучује према стању материјално правног односа у време закључења главне расправе те нема разумног оправдања да се ненаплаћена а до тада доспела таксена обавеза урачуна у вредност досуђене накнаде трошкова поступка.<sup>31</sup>

По становишту Уставног суда парничној странци која је победила у спору припадају трошкови поступка и на име вредности доспелих а неплаћених судских такси, с обзиром на то да је судска такса законска обавеза која мора да се плати и суд је дужан да до закључења главне расправе тражи уплату чак и оне судске таксе за коју до тог момента није ни настала обавеза плаћања (нпр. за првостепену судску одлуку која није донета ни објављена), јер се зна да ће постојати и да се због тога ради о нужним трошковима, а супротно поступање редовног суда има за последицу повреду права на правично суђење.<sup>32</sup> Како је право на правну заштиту јавноправне природе, тако је и обавеза титулара према држави да плате судске таксе, такође, јавноправне природе.<sup>33</sup> Самим тим, на држави је првенствена одговорност да се стара да преко својих установљених механизма наплати своје приходе.

29 Пресуда у предмету *Kreuz йројив Пољске*, број представке 28249/95, од 19. јуна 2001.

30 Пресуда у предмету *Mogielnicki йројив Пољске*, број представке 42689/09, од 15. септембра 2015. године.

31 Б. Живковић, Обавеза плаћања судске таксе и накнада парничних трошкова, Правни информатор, 9/2015, стр. 61.

32 Одлуке Уставног суда Уж-8719/2012 од 26. фебруара 2015. године и Уж-8339/13 од 19. новембра 2015. године.

33 А. Јакшић, *о. с.*, стр. 548.

## ЗАКЉУЧАК

Одлука о трошковима парничног поступка представља акт којим се одлучује о правима и обавезама странака у поступку, самим тим овим актом може се повредити право на правично суђење. До повреде наведеног уставног и конвенцијског права може доћи због „очигледне грешке суда“, необразложености одлуке о трошковима, произвољне примене императивних процесних норми, а до повреде наведеног права може доћи због намењених обавеза приватној странци да ипак неспразмерно високи новчани износ на име трошкова заснувања државе, што проузрокује повреду права на правосудну суду. Поједине пресуде које је донео Европски суд за људска права поводом трошкова заснувања државе да представљају разлог за измену и дојуну ЗПП, у смислу да се ипак неспразмерно нова законска норма заснована на разлоју правичности која би, изузетно, спречила доследну примену неких одредаба о трошковима заснувања у ситуацијама у којима би ипак неспразмерно одредаба била очигледно неправична и неправедна на штету физичког лица а у користи државе.

**Besfort Ramadani**

Senior Legal Advisor, Constitutional Court

DECISION ON COSTS OF LITIGATION AS A BASIS  
OF BREACH OF RIGHT TO A FAIR TRIAL

*Summary*

The decision on the costs of litigation is an act that decides on the rights and obligations of the parties in the proceedings, therefore, this act may violate the right to a fair trial. The violation of the above mentioned constitutional and convention right may be due to the „manifest error of the court“, the unreasoned court decision on costs, the arbitrary application of imperative procedural norms, and the violation of this right may occur due to imposing an obligation on the private party to pay disproportionate high amount costs of representation of the state, causing a violation of the right to access to the court. Certain judgments European Court of Human Rights on the costs of the proceedings may constitute a reason for amending the Civil Procedure Code, in the sense that a new legal norm based on the cause of justice is prescribed, which would, exceptionally, preclude the consistent application of certain provisions on the costs of the proceedings in situations in which the application of such provisions would be manifestly unfair to the detriment of a natural person and for the benefit of the state.

Бојан Јовић\*

## ИНСТИТУТ ИЗДВОЈЕНОГ МИШЉЕЊА У ПРАКСИ ПРВОГ „НОВОГ“ САЗИВА УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

*Институцији издвојеног мишљења није био нарочито интересантан ауторима са ових простора, што се оледа кроз свега пар радова који се баве искључиво овим институцијом. Аутори су се најчешће усвојено бавили издвојеним мишљењем, обрађујући уставно судовање, судски/судијски активизам и независност, као и судијско просуђивање кроз процес доношења одлука.*

*Корени издвојеног мишљења се налазе у англосаксонском праву, одакле је првенствено кроз уставно судство, издвојено мишљење и прешло у континентално право, о чему ће у раду бити речи кроз краћи компаративни осврт. Аутор ће обрадити институцију издвојеног мишљења (одбијајућа и сагласна/појачана издвојена мишљења), његове карактеристике, као и позитивне и негативне аспекте који га карактеришу. У посебном делу рада ће бити речи и о издвојеном мишљењу кроз нормативни оквир (историјски и позитивнойравни). Напомињемо и то, да је у Републици Србији, писање издвојеног мишљења дозвољено само судијама Уставног суда, па ће на крају, по први пут, бити обрађена и сва објављена издвојена мишљења која су најисана у свим одлукама које су донете у току првог сазива Уставног суда Србије (12. децембар 2007. – 9. децембар 2016. године) по Уставу од 2006. године.*

*Кључне речи:* Издвојено мишљење. – Судијски активизам. – Уставни суд Србије. – Судска независност.

### 1. УОПШТЕ О ИЗДВОЈЕНОМ МИШЉЕЊУ

Правни поредак Србије познаје институт издвојеног мишљења још од давне 1963. године, откад сежу корени уставног судовања у некадашњој социјалистичкој држави. Сам институт је потекао из англосаксонског права, али се поприлично одомаћио и у континенталном праву, првенствено

\* Аутор је студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду и млађи саветник у Уставном суду Републике Србије, bojan.boki.jovic@gmail.com. Рад „Институт издвојеног мишљења у пракси првог 'новог' сазива Уставног суда Србије“ први пут је објављен у часопису *Правни животи*, Београд, број 12/2017, том IV, стр. 699–718. Рад се у непромењеном облику објављује у Билтену Уставног суда за 2017. годину.

кроз рад уставних судова. Мањи број држава које баштине континентално правни резон, даје могућност судијама редовних судова да изразе своја неслагања са донетом одлуком и на овај начин. Мада се не може рећи да постоји значајнија разлика између овог института у зависности од тога да ли га користе судије редовних или уставних судова. Позитивноправна решења се неминовно разликују од државе до државе, али суштински у свим државама које познају овај институт, издвојено мишљење с једне стране, представља вид уставносудског (судског) активизма, док са друге стране оно осликава судску независност.<sup>1</sup>

Уставносудски активизам се може посматрати као судски и судијски активизам. Судијски активизам јесте активизам уставног судије, одн. судије појединца (нпр. кроз издвојено мишљење), док се судски активизам може посматрати кроз рад самог уставног суда (нпр. покретање поступка по службеној дужности – *ex officio*).<sup>2</sup> Уставносудски активизам (судски) је, можемо слободно рећи, показатељ симбола ефективне независности судства.

Наспрам уставносудског активизма стоји судска независност и непристрасност. Независност уставних судова се може посматрати кроз екстерна (спољна) јемства уставног суда као институције, тзв. јемства институционалне независности и интерна (унутрашња) јемства независности уставних судова, тзв. јемства индивидуалне независности.<sup>3</sup> У јемства унутрашње независности уставних судова, тј. јемства индивидуалне независности, поред осталих<sup>4</sup>, можемо сврстати и институт издвојеног мишљења. Унутрашња независност уставних судија, па и свих осталих судија, се огледа у њиховој независности у односу на председника суда и све остале судије. Овај вид независности је можда израженији код уставних судова, с обзиром на начин доношења уставносудских одлука (кроз колективно одлучивање), те се може посматрати и кроз могућност судије појединца да изјави издвојено мишљење. Наведена јемства унутрашње независности уставних судова су обично одређена у уставима и пословницима судова (израз регулаторне аутономије уставног суда), али и у законима о уставном суду.<sup>5</sup>

Међутим, не могу се занемарити и особине које уставне судије морају поседовати како би овај вид независности досегао свој пуни смисао. Од уставних судија, као истакнутих правника, се с правом може очекивати да заштите уставност и законитост једне државе и људска и мањинска права и слободе. Како би они остварили задати циљ, поред предвиђених законских

1 У овом раду ће пре свега бити речи о издвојеном мишљењу у односу на одлуке уставних судова, али ће на неким местима бити указано и на испреплетеност овог института са редовним судством.

2 Детаљније о овим питањима вид. Бојан Јовић, „Могућност уставносудског активизма у нормативном оквиру Републике Србије“ (мастер рад), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 16 и даље.

3 Боса Ненадић, *О јемствима независности уставних судова – Са посебним освртом на Уставни суд Србије*, ИП Службени гласник, Београд 2012, 17 и даље.

4 Могућност реизбора судија, материјални положај судија, имунитет судија, дужина мандата, начин и услови именовања и избора судија.

5 Б. Ненадић, 39.

механизма, морају поседовати изузетан правнички резон, чврста уверења, непоколебљиве ставове (макар они били и „погрешни“), али се пре све морају залагати за непристрасно пресуђивање у озбиљним уставним конфликтима који имају шири друштвени значај.

## 2. НОРМАТИВНИ (ИСТОРИЈСКИ И ПОЗИТИВНОПРАВНИ) ОКВИР

Издвојено мишљење или одвојено мишљење како се још називало у тадашњем законодавству, је први пут било предвиђено Законом о Уставном суду Србије (*Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, број 54/63).<sup>6</sup> Тадашње пословничко<sup>7</sup> решење је, поред осталог, предвиђало да се записнику о већању и гласању прилаже и одвојено мишљење чланова суда (члан 44. став 4), а да је Уставни суд на основу предлога посебних комисија за проучавање питања уставности и законитости, Скупштини Социјалистичке Републике Србије подносио одређене предлоге и мишљења поводом мера које би требало предузети ради отклањања неуставности или незаконитости, а да су и тада судије могле дати одвојена мишљења која би се могла саопштити Републичкој скупштини ако Суд одлучи или ако затраже чланови Суда који су одвојили мишљење (чл. 50–51).

Потоње законско решење не одступа у већој мери од пређашњег, због тога што се и даље тражи захтев члана Уставног суда за објављивање издвојеног писменог мишљења уз одлуку односно решење Уставног суда.<sup>8</sup> Међутим, по први пут је у Пословнику Уставног суда Србије (*Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, број 9/78) издвојено мишљење добило своје место у засебном члану (члан 71), чијим је одредбама било предвиђено: да издвојено мишљење представља право и дужност члана Суда који га издваја; да издвојеним мишљењем члан Суда даје разлоге за став за који се определио; да се може дати и издвојено мишљење више судија у заједничком тексту; као и да се у заглављу одлуке о ствари на захтев судије који је издвојио мишљење може унети његово име. Следећа Одлука о поступку пред Уставним судом Србије из 1989. године (*Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, број 31/89) у члану 80. на истоветан начин уређује издвојено мишљење, док је одредбама члана 28. Пословника о раду Уставног суда Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, број 9/95) било предвиђено, да се издвојено мишљење судије објављује у Збирци одлука Уставног суда у којој је објављена и одлука поводом које је мишљење издвојено.

Решење које је било прописано чланом 61. Пословника о раду Уставног

6 Члан 65 став 3. овог Закона је предвиђао да члан Уставног суда има право тражити да се његово одвојено мишљење унесе у записник или приложи записнику.

7 Пословник Уставног суда Србије (*Службени гласник Социјалистичке Републике Србије*, број 32/64).

8 Члан 37. Закона о поступку пред Уставним судом Србије („Службени гласник Социјалистичке Републике Србије“, број 51/75).

суда (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 24/08 и 27/08 – исправка), је скоро идентично решењу које познаје важећи Пословник о раду Уставног суда („Службени гласник Републике Србије“, број 103/13). Одредбама члана 60. важећег Пословника,<sup>9</sup> извршено је додатно прецизирање института издвојеног мишљења, а предвиђено је по први пут, без обзира на захтев судије који је издвојио мишљење, и обавезно објављивање издвојеног мишљења са одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“ и билтену одлука Суда, чиме је оно добило прави смисао који издвојено мишљење и треба да има. Без објављивања, издвојено мишљење не би имало посебну вредност, нарочито ако се има у виду искључење јавности са седница Уставног суда и неодржавање јавних расправа.<sup>10</sup>

### 3. ИНСТИТУТ ИЗДВОЈЕНОГ МИШЉЕЊА

#### 3.1. Издвојено мишљење и уставносудско одлучивање

Уставносудска функција је резултат личних преференција и идеолошких опредељења судије, ограничена нормативним поретком конфигурације у којем делује и других институција у политичком систему (Р. Дворкин). Овако формулисана дефиниција уставносудске функције доприноси бољем схватању вршења мисије уставног судовања.<sup>11</sup> Круна наведене мисије пред-

9 Судија који се противи изреци, делу изреке, или образложењу одлуке Суда, има право на издвојено мишљење засновано на аргументима које је изнео у току већања о предложеној одлуци, а судија је дужан да усмено најави издвојено мишљење на седници Суда након доношења одлуке. Судија је дужан да, у року од седам дана од дана пријема одлуке чији је текст утврђен од стране Редакционе комисије, достави председнику Суда писмено образложење издвојеног мишљења које се са одлуком објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и билтену одлука Суда, а да се до достављања писмено образложеног издвојеног мишљења, а најкасније до истека наведеног рока, одлука не отпрема на објављивање. Ако издвојено мишљење није достављено председнику Суда до истека наведеног рока, одлука се отпрема ради објављивања, а накнадно достављено издвојено мишљење прилаже се уставносудском предмету и чини његов саставни део. Издвојено мишљење судије објављује се у билтену одлука Суда у којој је објављена и одлука поводом које је мишљење издвојено. Све претходно наведене одредбе овог члана сходно се примењују и на заједничко издвојено мишљење више судија.

10 Детаљније о јавности рада Уставног суда, као и спречи издвојеног мишљења и јавности рада Уставног суда Србија вид. Б. Јовић, „Прилог питању јавности рада Уставног суда“, *Фондација центар за јавно право из Сарајева*, 2016. На овом месту бих само направио малу дигресију, у наведеном раду је истакнуто да издвојено мишљење, поред осталог, даје могућност судији да заинтересује јавност да се укључи у расправу о неком значајном питању. Међутим, у складу са каснијим запажањима аутора, овакво укључивање, представља *post festum* реакцију, због тога што је одлука већ донета и што она сада производи одређена правна дејства, па би овакво укључивање јавности могло бити у потпуности беспредметно. Стога, би јавност око најважнијих државотворних питања требало укључити знатно раније (нпр. кроз јавне расправе, вероватније или јавне седнице, што је мање вероватно), како у кључним питањима не би изостала неопходна реакција и подршка јавности.

11 Рад судија уставног суда је мисија, не службовање (Claire L'Heureux-Dubé – Клер Лере Дибе некадашња судија Врховног суда Канаде). Ц. Рибичич сматра да „у тој мисији, уместо прагматизма мора да се афирмише начелност, уместо пристрасности уравнотеженост, уместо конформизма лична храброст, уместо слепог подређивања начелно инсистирање

ставља доношење уставносудске одлуке, без чијег схватања се не може ни појмити значај издвојеног мишљења.

Уставносудске одлуке су сведочанства о неком друштву, сведочанства шта се у једном друштву могло, хтело и постигло (О. Вучић). Међутим, слободно се може додати, и да су издвојена мишљења својеврсна сведочанства, пре свега о одређеном сазиву уставног суда, тј. о судијама које су чиниле тај сазив, али и сведочанства о томе шта се смело и колико се могло постићи у датом тренутку. Издвојено мишљење представља одраз одлуке. Одлука је битнија од издвојеног мишљења и без ње се не може, али је „одлука без издвојених мишљења као јело без зачина“.<sup>12</sup> Мали број издвојених мишљења представља вредност саму по себи.<sup>13</sup> Вредност издвојених мишљења лежи у вредности и јачини аргумената изнетим у њима, али свакако она не замењују одлуку.<sup>14</sup> Потпуну вредност даје спој издвојеног мишљења и одлуке поводом које је написано то мишљење. Уз помоћ издвојених мишљења се стиче потпунији увид у уставносудско одлучивање у конкретном предмету, релаксира се принцип тајности већања и гласања кроз откривање гласова и начина размишљања судија који се нису сложили са донетом одлуком. У појединим држава, међу којима су Немачка (држава са централизованим системом контроле уставности) и Сједињене Америчке Државе (држава са децентрализованим системом контроле уставности), постоји могућност објављивања односа и броја гласова судија који су донели одлуку. У новијој пракси Савезног уставног суда Немачке све се чешће примењује модел по коме се у самој одлуци наводе различита мишљења судија, што доводи до тога да са једне стране имамо „судије који носе одлуку“ и „оне који одлуку не носе“.<sup>15</sup>

Доношењем заједничке одлуке, судије су заклоњене „колективним кишобраном одлучивања“. Јавност нема увид у то ко је од судија како гласао, које аргументе је изнео приликом већања, али када судија напише издвојено мишљење у њему мора изнети своје аргументе због чега у конкретном случају није могао да подржи већинску одлуку. Колективно размишљање као такво не постоји. Одлука је заправо збир свих већинских гледишта, тј. сличних индивидуалних размишљања о одређеном правном питању. Таква заједничка схватања се претачу у јединствену одлуку, одлуку суда, против које судије чија су гледишта остала у мањини могу да напишу издвојено мишљење, као чин личног неслагања са одлуком. За разлику од одлуке

на сопственом уверењу и уместо правног формализма залагање за правичност“. Цирил Рибичич, *Људска права и уставна демократија – Уставни судија између нејавности и јо-зичивној акти-визма*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, 20. и 157.

12 *Ibid.*, 20.

13 Супротног је гледишта дугогодишња судија Врховног суда Сједињених Америчких Држава, Р. Гинсбург (Ruth Bader Ginsburg), која *сматра да је мерило вредности доброј издвојеној мишљења њеово само јосиојање и разумљивост, независно од мишљења већине*. Julia Laffranque, „Dissenting Opinion and Judicial Independence“, *Juridica International – Law Review*, (ed. Jaan Sootak), University of Tartu, Tartu–Estonia VIII/2003, (pp. 162–172), 171.

14 *Ibid.*

15 *Изабране одлуке немачкој Савезној уставној суда* (јубиларно издање), (ур. Един Шарчевић) Фондација Конрад Аденауер и Програм правна држава – Југоисточна Европа, Београд 2010, 42.

која обавезује свакога, издвојено мишљење обавезује само свог аутора. Међутим, оно неминовно може довести до промене става уставног суда и другачијег одлучивања у будућности, јер оно што је у датом тренутку неприхватљиво, може постати у ближој или даљој будућности правило. Историја нам непрестано потврђује, да оно што је у неком тренутку јерес, не ретко постаје догма у будућности.<sup>16</sup> У складу с тим, некадашња судија Врховног суда Канаде Клер Л. Диби (Claire L'Heureux-Dubé), институт издвојеног мишљења назива „песмом будућности“. Да је овакво запажање оправдано, показало се много пре наведене формулације судије К. Диби, још с краја 19. века у Сједињеним Америчким Државама, када се судија Врховног суда Џон М. Харлан (John Marshall Harlan), у предмету *Plessy v. Ferguson*, оштро супротставио доктрини „једнаки али одвојени“, истичући да устав мора бити слеп за боју коже како не би довео до неповерења и предрасуда међу расама. Овакво тада јеретичко гледиште судије Харлана је довело до промене става Врховног суда (*Supreme Court of the United States*), али тек четрдесетак година након његове смрти и педесетак година од настанка овог издвојеног мишљења (једног од најпознатијих у историји).<sup>17</sup> Што само потврђује тезу да судија увек мора да заступа свој став, који не мора у датом тренутку бити признат и препознат од стране већине, али који временом може постати гледиште већине.

У поређењу са одлукама уставних судова које су у континенталном праву стандардизоване и строго формализоване, издвојена мишљења више наликују одлукама англоамеричких судова, пре свега Врховног суда Сједињених Америчких Држава. С обзиром на то да издвојена мишљења најчешће пишу судије-професори, тј. судије које се поред уставносудског позива баве теоријом (њихов стил изражавања је слободнији, баршунастији и животноји), она често подсећају на научне чланке и есеје, имају много слободнију форму од одлука и носе лични печат судије који их је створио. Зато и не чуди што се у појединим државама издвојена мишљења именују по судијама који су их написали. Због тога се неки аутори залажу, да и одлуке уставних судова буду обликоване слободније, садржински богатије, а „не само црно беле, већ и деклараторне и интерпретативне“.<sup>18</sup>

Како уставни суд доноси одлуке које су коначне, извршне и општеобавезне,<sup>19</sup> које се не могу преиспитивати и које важе за све, оваква природа уставносудских одлука неминовно условљава могућност постојања издвојених мишљења. Имајући у виду и то да се издвојена мишљења „доносе“

16 „Речима Персивала Е. Џексона (Percival E. Jackson), издвојено мишљење данас може бити јеретичко да би сутра постало догма“. Ц. Рибичич, 139.

17 Детаљније о овоме вид. у *ibid.*, 153.

18 *Ibid.*, 22.

19 Боштјан Зупанчич прави разлику између три степена обавезности уставносудских одлука. Од првог *de facto* нивоа обавезности који се искључиво ослања на логику *stare decisis* доктрине и који је најмање транспарентан, преко *de iure* нивоа где је јасно и транспарентно законом одређена општа обавезност уставносудских одлука, до највишег нивоа где одлуке уставног суда постају *јавни извор* и самим тим угрожавају примат законодавца над стварањем правних норми. Исто, 33-34.



након саме одлуке, самим тим се може рећи да су она посебна привилегија која се даје уставним судијама, која неминовно иде у прилог јачању судијске независности и самосталности. Издвојено мишљење је самим тим израз и потврда стварне слободе судије уставног суда, али и једно од најважнијих јемстава његове независности (персоналне независности), као и независности уставног суда у целини (Б. Ненадић).

### 3.2. Краћи упоредноправни осврт

Корен настанка издвојеног мишљења је у систему из кога је потекао, а огледа се у другачијем начину доношења одлука у англосаксонском (одлука настаје као резултат јавне дебате) и континенталном праву (одлуку доносе каријерне судије на нејавним седницама – тајност већања и гласања),<sup>20</sup> али и у политичкој, одн. идеолошкој разлици која постоји међу судијама. Суштина оваквог гледишта је појачани страх у континенталном праву од постојања издвојеног мишљења, а све у циљу заштите судијске независности, као важного елемента начела владавине права (*rule of law*).

У данашње време већина уставних судова у свету познаје институт издвојеног мишљења. Мали је број уставних судова/савета/трибунала у којима не постоји могућност писања издвојеног мишљења (Италија, Аустрија, Француска, Белгија), а чини се да као главни разлог овоме, стоји заштита тајности већања и гласања,<sup>21</sup> али и бојазан да би персонализација мишљења судија, дала превелику власт судству као посебној грани власти<sup>22</sup>. Међутим, постоје и супротни примери. У Шпанији, као држави која баштини континентално право, поред уставних судија и судије редовних судова (Врховног суда) могу писати издвојена мишљења, што чини Шпанију једином државом у Западној Европи која омогућава проширено коришћење издвојеног мишљења.<sup>23</sup> Са друге стране, неки устави изричито забрањују могућност писања издвојених мишљења (Уставом Ирске је изричито забрањено Врховном суду да објављује издвојена мишљења у већини уставних спорова),<sup>24</sup> док је на пример у Естонији и судијама поротницима дозвољено да пишу издвојена

20 J. Laffranque, 164.

21 Marieta Safta, „The role of dissenting and concurring opinions in the constitutional jurisdiction“, *Perspectives of Business Law Journal*, (ed. Cătălin-Silviu Săraru), Bucharest University of Economic Studies and Society of Juridical and Administrative Sciences, Bucharest 2016, Vol. 5, Issue 1, (pp. 207–213), 2010. Овде се такође може наћи шири упоредноправни приказ издвојених мишљења у судовима других држава.

22 Arne M. Mavčič, „Importance of the dissenting and concurring opinions (separate opinions) in the development of the constitutional and judicial review with a special reference to the Slovenian practice“, Black sea regional conference, Batumi-Georgia 2010, 6. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)016-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)016-e.aspx), 13. август 2017. године.

23 Детаљније о овоме вид. Vittoria Barsotti, „The importance of being open. Lessons from abroad for the Italian Constitutional Court“, *Italian Journal of Public Law*, (eds. M. Cartabia, G. Della Cananea), Bocconi University, Milano, Italy Vol.8, Issue 1/2016, (pp. 28–36), 31. Као и Katalin Keleman, „Dissenting Opinions in Constitutional Courts“, *German Law Journal*, (eds. M. Goldmann, R. Miller, J. Mulder, E. V. Towfigh, F. de Witte), Charlottesville, Virginia 2013, Vol. 14, No. 8, (pp. 1345–1371), 1349.

24 V. Barsotti, 31 фн. 9.

мишљења ако остану у мањини.<sup>25</sup> Европски суд за људска права у Стразбуру (*European Court of Human Rights*) познаје институт издвојеног мишљења, док је издвојено мишљење подједнако потребно и Европском суду правде у Луксембургу (*European Court of Justice*) који ипак не даје могућност својим судијама који остану у мањини, да то и обзване кроз издвојено мишљење.

Издвојено мишљење данас, познају земље англосаксонског права и оне које су потекле из њега (Канада, САД, Пакистан, Индија), али због опште миграције уставних идеја, разлике које су постојале између англосаксонског и континенталног права све више бледе, тако да и бројним државама континенталног права није данас страна примена овог института (Шпанија, Немачка, Србија, Грчка, Русија), као и осталих бројних правних института који непрестано мигрирају из једног система у други.

Међутим, сами зачеци примене овог института датирају још од XV века на тлу Шпаније и XIX века на подручју савезне државе Баден у Немачкој, али је свакако Савезни уставни суд Немачке (*Bundesverfassungsgericht*) пионир у примени института издвојеног мишљења на тлу Европе.<sup>26</sup> У почетку није било општег консензуса око објављивања несагласја међу судијама (издвојених мишљења – противљења судија одлуци), пре свега због страха да се њима не наруши ионако крхки систем уставног судовања, који се успостављао у овој држави након Другог светског рата. Пракса Суда је оповргла овакво гледиште, и већ у децембру 1952. године је први пут објављен однос гласова приликом одлучивања, како би се спречиле неистините гласине у предмету који је био од неизмерног државног значаја, а судија Вили Гајгер (*Willi Geiger*) је десет дана касније објавио своје издвојено мишљење. Овакв став није постао пракса Суда, већ је долазило до осцилација у зависности од случаја до случаја све до 1971. године, када је законодавац дефинитивно уредио спорно правно питање, дајући могућност Савезном уставном суду да објављује издвојена мишљења (потврдна и одбијајућа), али и открива однос гласова за и против без, навођења имена судија.<sup>27</sup> Шпанија за разлику од Немачке, још од самог оснивања, даје могућност судијама Уставног суда (*Tribunal Constitucional de España*), на издвојено мишљење.<sup>28</sup> Вишедеценијска пракса у раду ових уставних судова обилује бројним квалитетним издвојеним мишљењима, али и културом која одликује судије ових судова да издвоје мишљење и да на тај начин промовишу свој став у ситуацији када не могу да подрже већинску одлуку.

Не треба никако заборавити судије Врховног суда Сједињених Америчких Држава, који од самих зачетака његовог рада, обилато користе могућност да обзване своја неслагања са већинском одлуком и на тај начин додатно

25 Што је чини другом државом у Европи, поред Шпаније, која омогућава писање издвојених мишљења судијама редовних судова. J. Laffranque, 166.

26 K. Keleman, 1347.

27 Детаљније о овоме вид. у *ibid.*, 1348 и даље.

28 Али не треба заборавити да је Немачки савезни уставни суд установљен Основним законом Немачке (*Grundgesetz*) од 1949. године, а Уставни суд Шпаније тек Уставом од 1978. године.

упознају јавност са својим радом. Што и не чуди с обзиром на утицај који јавност има на рад овог органа. Статистички подаци иду у прилог овим наводима, па су тако судије Врховног суда Сједињених Америчких Држава у периоду од 1990. до 2007. године у 62% случајева написале једно или више издвојених мишљења. У Савезном уставном суду Немачке број једва да прелази 6%, а у Уставном суду Шпаније тај број је нешто већи него у Немачкој и износи 12,7% (од 1981. до 2008. године), што је свакако далеко испод америчког просека.<sup>29</sup>

Иако ће посебно бити речи о Уставном суду Србије, од 12. децембра 2007. године када је полагањем заклетве 10 изабраних/именованих судија конституисан Суд, па све до истека мандата 9 судија и последње седнице Суда 9. децембра 2016. године, што ће уједно бити и опсег посматрања објављених издвојених мишљења првог сазива Уставног суда по Митровданском уставу од 2006. године, укупно је решен 62.971 предмет,<sup>30</sup> од чега је један или више судија у само 46 предмета издвојио мишљење, што излази негде око 0,07%.<sup>31</sup> Имајући у виду укупан број обрађених предмета, који је неспорно поприлично висок, овакав однос донетих одлука и издвојених мишљења у нас, неминовно показује на недостатак културе писања издвојених мишљења у Србији. Можда је томе погодовала и укљученост јавности у рад Суда кроз присуство на скоро свим седницама које су све до 2012. године биле доступне јавности, од када, јавност има увид у рад Суда искључиво преко јавних расправа (којих скоро и да нема) и обавештења која се након седница стављају на сајт Суда.<sup>32</sup> Међутим, искључење јавности из рада Суда, кроз искључење са јавних седница, ипак није навело судије да у већем броју износе своја неслагања са донетим одлукама кроз издвојена мишљења, те се без обзира на то примећује да су теоретичари међу судијама били ревноснији и истрајнији у одбрани својих ставова кроз писање издвојених мишљења од судија који су потекли из управе и правосуђа.

### 3.3. Теоријски аспекти и дефинисање института

Ако пођемо од начина на који је дефинисано издвојено мишљење у важећем пословничком решењу (*Судија који се прогласи изреци, делу изреке, или образложењу одлуке Суда, има право на издвојено мишљење засновано на аргуменстима које је изнео у току већања о предложеној одлуци*), оно се

29 К. Keleman, 1365 фн. 88. Међутим, мора се имати и у виду број предмета који годишње обраде наведени судови. Врховни суд САД има посебан метод одабира предмета (метод позитивне селекције) и у њему се годишње слободним одабиром издвоји и обради знатно мањи број предмета него у Шпанији, Немачкој, па и Србији (приметио Б. Ј.).

30 Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007. – децембар 2016. године, из кога су преузети наведени подаци, налази се на интернет страни Уставног суда ([www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs), 14. август 2017. године).

31 Истраживање које смо спровели анализирајући одлуке суда у којима је било објављених издвојених мишљења ће бити посебно приказано у раду, као и сви предмети у којима су судије издвојиле мишљења.

32 Б. Јовић (2016), 8 и даље.

ни по чему не разликује од уобичајене дефиниције која је заступљена у теорији. Оваквим уређењем издвојеног мишљења је дата изричита могућност судији који се противи изреци или њеном делу, као и образложењу одлуке, да схватања и аргументе које је усмено изложио приликом већања, изнесе још једном у писаном облику и на тај начин привуче пажњу јавности о неком важном питању којим се уставносудска одлука бави. Своја неслагања са ставом већине израженим у одлуци Суда, кроз издвојена мишљења могу (јавно) дати судије појединци, понекад и више судија у истој одлуци, сваки понаособ, али и сви заједно. Такође, судија појединац или више судија се могу и придружити, тј. сагласити са издвојеним мишљењем другог судије или заједничким издвојеним мишљењем, што се најчешће чини у виду краће изјаве уз издвојено мишљење. Издвојена мишљења у појединим државама могу бити дата усмено на записник или писано, могу се објављивати или не, а понегде могу довести у току поступка одлучивања и до преиспитивања донете одлуке која још увек није експедована из суда (тзв. ревогација или поновно гласање). У раду Врховног суда Сједињених Америчких Држава, постоје и тзв. плурална мишљења (*plurality opinion*), која могу да чине саставни део одлуке или да иду посебно уз њу, а њима се износе сва мишљења заступана у расправи, али се суд не опредељује за било које решење, јер ниједно предложено решење није добило већину гласова свих судија.<sup>33</sup>

На основу наведеног, се може закључити да постоје две врсте издвојених мишљења а) одбијајућа издвојена мишљења – издвојена мишљења која су настала као резултат неслагања судија са изреком/тенором и образложењем одлуке (*dissenting opinion*)<sup>34</sup> и б) потврдна/сагласна издвојена мишљења – издвојена мишљења код којих се судије не слажу са (уставноправним) разлозима на којима одлука почива, тј. са њеним образложењем, али су сагласне са исходом просуђивања (*concurring opinion*).<sup>35</sup>

Важно је још једном нагласити да без објављивања, писање издвојеног мишљења не би имало никаквог смисла. Један од задатака издвојеног мишљења се управо огледа у томе да окупи и привуче пажњу јавности у уставносудском предмету који може имати шири друштвени значај. Ту привилегију коју поседују уставне судије, треба користити умерено и само

33 Детаљније о овоме вид. Предраг Вукасовић, „Врховни суд САД – организација, функције, рана историја“, *Увод у њраво САД* (ур. Јован Ђирић), Институт за упоредно право, Београд 2008, 127.

34 Треба напоменути и то да се у англосаксонској литератури прави разлика између простог неслагања/противљења одлуци (*dissent*) и издвојеног мишљења (*dissenting opinion*). Само неслагање једног или више судија са већинским мишљењем, не мора увек да доведе до настанка издвојеног мишљења. Најчешће ће судија у одређеном предмету само гласати против одлуке, али неће писати издвојено мишљење. У Немачкој се свако противљење одлуци Савезног уставног суда назива издвојени глас (*Sondervotum*), такав глас се прикључује одлуци Сената коју потписују све судије и објављује се заједно са том одлуком. Издвојени глас се често поистовећује са издвојеним мишљењем (*abweichende Meinung*), а спомиње се још и сагласно издвојено мишљење (*abweichende Meinung nur in der Begründung*). Вид. J. Laffranque, 163.

35 Упор. Оливера Вучић, Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, њракса*, Досије студио, Београд 2010, 164; Драган Стојановић, *Уставно њравосуђе – Уставно њроцесно њраво*, Свен, Ниш 2016, 201; Драган Стојановић, *Уставно њраво*, Свен, Ниш 2013, 503; Б. Ненадић, 174; J. Laffranque, 163; Б. Јовић (2015), 42.

онда када се заиста осети потреба за обнародовањем другачијег става од оног који је изражен у одлуци суда.<sup>36</sup> Прекомерно коришћење овог института би више штетило, него користило како судијама тако и самом суду, јер институт издвојеног мишљења даје могућност судији који га пише, да изнесе последњу реч у предмету.<sup>37</sup> Због тога судије, своја неслагања кроз издвојена мишљења треба да изнесу само у најважнијим (државотворним) питањима око којих нема компромиса, јер би на тај начин показали тежњу за конструктивним радом и израдом квалитетних одлука, а не склоност ка личној промоцији.

Стога, неки аутори, с правом примећују да је издвојено мишљење право, али и дужност судије који је гласао против одлуке (Ц. Рибичич). Право је због тога што судија може да образложи због чега није могао да подржи решење за које је гласала већина уставних судија, одн. у чему се не слаже са тим решењем, али са друге стране, када се судија противи некој одлуци већине, од њега се и очекује да то своје противљење изнесе у издвојеном мишљењу, јер као што већина мора подробно у образложењу да објасни зашто је стала иза неке одлуке, тако се и од оних који нису подржали одлуку може очекивати да образложе то своје противљење.<sup>38</sup>

Позитивноправно решење издвојеног мишљења је у потпуности усклађено са теоријским схватањима овог института. Једна од новина коју предвиђа важеће решење, се огледа у томе, што судија мора изнети аргументе из будућег издвојеног мишљења још приликом већања. С обзиром на положај који судија има писањем издвојеног мишљења, овакво решење има смисла и правично је, јер аргументи судија који се приликом већања противе предлогу одлуке, могу утицати на исход доношења одлуке кроз гласове преосталих судија који им се могу приклонити. То никако не значи да судија који пише издвојено мишљење не може и нешто додати, али се суштина његовог издвојеног мишљења мора заснивати на аргументима које је судија изнео на седници још приликом већања. Међутим, недостатак позитивноправног решења може бити кратак рок за писање издвојеног мишљења (само седам дана), који може бити превазиђен давања могућности судији да затражи на седници Суда продужење рока/додатни рок за писање издвојеног мишљења, нешто попут немачког решења које је много флексибилније и боље постављено од српског (рок за писање издвојеног мишљења износи три недеље од доношења одлуке, али тај рок одлуком Сената може бити продужен).<sup>39</sup>

36 Неки теоретичари праве разлику између одлуке уставног суда која се доноси једногласно и већинске одлуке која се доноси већином гласова свих судија, али код које постоје судије које су гласале против такве одлуке. У пракси Уставног суда Србије, свака одлука (израз одлука се користи као генерички израз за све акте које доноси Суд – Одлука, решење и закључак) Малих и Великих већа би била одлука Суда, јер се доноси једногласно, а све одлуке које се доносе на седници Уставног суда би биле или одлуке Суда или већинске одлуке, у зависности од тога да ли су донете једногласно или већином гласова. Аутор овог рада ипак сматра да је свака одлука коју донесе већина судија у складу са законом, одлука самог Суда.

37 Вид. Д. Стојановић (2016), 202; Ц. Рибичич, 21.

38 Ц. Рибичич, 144–145.

39 Наравно овде треба имати у виду и то да српско решење даје рок од седам дана од дана пријема одлуке чији текст је утврђен од стране Редакционе комисије, што ће свакако дати судији

### 3.4. Аргументи *pro et contra* за писање издвојеног мишљења

Када већина изгласа одлуку, која самим тим постаје одлука суда, уставни судија који се успротиви њеној изреци и/или образложењу, а који је остао у мањини, има право да јавно изнесе и напише у свом издвојеном мишљењу аргументе због којих није стао иза већинске одлуке. Ако судија само изнесе неслагање са неком одлуком, а не напише издвојено мишљење, без обзира на разлоге којима се руководио приликом таквог резоновања, можемо рећи да таква одлука није потпуна. Спој одлуке и издвојеног мишљења у конкретном предмету, даје могућност јавности (општој и стручној) да стекне потпунију слику о уставносудском одлучивању. Јавност на тај начин има могућност да се упозна са аргументима и једне и друге стране и да тако продре у суштину самог уставног судовања, потпуније сагледавајући ствари. Аутор издвојеног мишљења мора посебно обратити пажњу приликом његовог писања, на чињенице и податке које у њему сме и може изнети. Треба свакако да изнесе аргументе које је већ изнео (усмено) приликом већања, али не сме превише да открије детаље са нејавних седница, тј. мора да буде обазрив када износи аргументе и размишљања других судија, како не би повредио принцип тајности већања и гласања, који је овде у директној колизiji са принципом слободе изражавања. Наиме, како би ускладио наведене правне принципе, судија који се одлучи да јавно изнесе своје противљење одлуци кроз издвојено мишљење, мора да нађе праву меру и помирљив тон.

До издвојеног мишљења неће доћи, ако судија буде довољно сугестиван и уверљив, и на седници убеди остале судије у исправност својих ставова, тј. ако на време уочи проблем који не виде сви и јачином својих аргумента на прави начин убеди остале судије да преиспитају своја гледишта. Међутим, ако у томе не успе, једино средство за којим може посегнути јесте писање издвојеног мишљења, и у томе се управо огледа, са једне стране, његова немоћ у датом случају, а са друге стране храброст, доследност и непоколебљивост коју неспорно поседује, јер се супротставља одлуци већине.<sup>40</sup> То нужно не мора да буде пораз судије, јер ако некада дође до промене става суда и доношења другачије одлуке, можемо слободно рећи да је он раније изгубио бутку, али да је вршећи своју уставносудску дужност, ипак добио рат.

Бројни су аргументи који иду у прилог, односно оповргавају примену овог института. Многи аргументи се могу сврстати како у корист, тако и против коришћења издвојеног мишљења, све у зависности од контекста у ком се посматрају. У теорији и пракси, преовладава став да издвојено мишљење више доприноси него штени угледу суда, и да би његовим

---

још најмање пар дана за писање издвојеног мишљења, а можда и више, због тога што се тренутак усвајања спорне одлуке и седница Редакционе комисије ретко поклопе у истој недељи. Имајући у виду број донетих одлука, у не малом броју предмета је долазило до тога да поједине судије гласају против неке одлуке и најаве на седници (то могу бити седнице Великих већа када судија подржи одлуку, одн. њен диспозитив, али се успротиви њеном образложењу, или седница Суда када судија гласа против диспозитива и/или разлога наведених у образложењу) издвојено мишљење које никада не стигну да напишу или просто одустану од тога због бројних обавеза које имају у Уставном суду.

укидањем знатно био нарушен принцип слободе изражавања судија, као и ефикасно остваривање уставне функције.

Појединци се обично уздржавају од писања издвојених мишљења, како не би умањили ауторитет и значај суда и његових одлука, али и отежали његов рад и одужили расправу у појединим предметима.<sup>41</sup> Такође се сматра, да издвојено мишљење служи за остварење личних амбиција судија, задовољење сујете, скретање пажње на себе и издвајање од остатка сазива. Неке судије вероватно пишу издвојена мишљења само како би се кроз супротстављање колегама лично промовисале, али и како би изазвале сумњу у исправност решења суда. Међутим, већина судија није склона таквом начину размишљања. Неки аутори истичу да нико није заинтересован за мањинско мишљење, а да поред тога издвојено мишљење није добро за уставне судове имајући у виду то, да је уставно право исувише политички осетљива област да би се дозволиле различите интерпретације кроз издвојено мишљење. Судија који издваја мишљење неспорно привлачи пажњу јавности, те тако постаје важнији (појединац) од самог института судије, што се нарочито замера овом институту, због чега би по мишљењу неких требало избећи његово објављивање.<sup>42</sup>

Аргументи који иду у прилог издвојеном мишљењу су подједнако бројни као и аргументи који му опониру. Сама претња постојања могућности писања издвојеног мишљења може да утиче на колегијум суда да озбиљније и квалитетније приђе изради одлуке, тј. да свестраније размотри случај и све аргументе, а не да судије простим прегласавањем одлуче у таквом спору. Од оваквог начина одлучивања корист има суд у целини, чија ће одлука бити употпуњена свестрано размотреним аргументима свих судија. Писањем издвојеног мишљења случај постаје занимљивији, али се и увећава значај судије појединца, који има могућност да се кроз издвојено мишљење одупре свим притисцима, покаже своју аутономност, едукује грађане, али и да се одбрани у очима јавности и скине одговорност са себе за донету одлуку. Највећи значај издвојеног мишљења се огледа у повећању транспарентности поступка и интересовања јавности, као и могућности промене одлуке суда кроз будуће преиспитивање става, што све неминовно доводи до јачања ауторитета суда и повећања правне свести друштва за боље разумевање пресуда, али и до динамичког тумачења устава које оставља простора за његове будуће интерпретације. Поред свега тога, мноштво мишљења указује и на комплексност уставне интерпретације.<sup>43</sup>

41 Поред тога, многи сматрају да је писање издвојених мишљења додатна активност на добровољној бази, од које нема користи. Овакво погрешно размишљање, по ставу Ц. Рибичича, јесте својствено судијама редовних судова. *Ibid.*, 146–147.

42 Упор. Д. Стојановић (2016), 202; Драган Стојановић (2013), 503; V. Barsotti, 32; Б. Ненадић, 175; О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, 165; J. Laffranque, 170–171; Б. Јовић (2015), 42; Marieta Safta, 2010–2011; Данка Гурдељевић, „Институт издвојеног мишљења и уставно правосудје – пракса Уставног суда Републике Србије“ (мастер рад), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 16–18.

43 Упор. Д. Стојановић (2016), 202; Драган Стојановић (2013), 503; V. Barsotti, 32; Б. Ненадић, 175; О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, 165; J. Laffranque, 170–171; Б. Јовић (2015), 42; Marieta Safta, 2010–2011; Д. Гурдељевић, 16–18.

Као двојни аргумент се може навести евентуални утицај који преко издвојених мишљења могу на судије да остваре политичке странке и други политички чиниоци, угрожавајући функционисање институције и указујући на евентуалну политизацију и пристрасност судија. Међутим, по мишљењу аутора, питање издвојеног мишљења управо може довести до супротне ситуације, зато што ће чешће судија кроз издвојено мишљење показати своју независност и непристрасност него политизацију. Судије могу показати политизацију искључиво ако постоји оштра идеолошка подела међу њима („табори“), као у Америци на конзервативце или либерале, па би на тај начин издвојена мишљења била и одраз оштре политичко-идеолошке поделе међу судијама.

Још један двојни аргумент се огледа кроз судску независност, коју треба да омогући и принцип тајности већања и гласања, а коме се директно супротставља институт издвојеног мишљења. Неки аутори сматрају да издвојено мишљење угрожава наведени принцип, јер судије у страху од евентуалног реизбора,<sup>44</sup> не да дају пун допринос уставносудском одлучивању. Овако постављен институт издвојеног мишљења би се могао посматрати као инструмент политичког утицаја на судију појединца и на суд у целини. Мада се у пракси Уставног суда Србије показало управо супротно, јер судије које су писале издвојена мишљења, биле су прави пример независних и непристрасних судија, које како је показао и реизбор спроведен децембра 2016. године, пишући издвојена мишљења која су често била супротна схватањима „политичке елите“, али свакако у сагласју са схватањима струке, нису уопште марили за могућност реизбора, већ су храбро зналачки браниле своје ставове и убеђења, и на концу независност Суда у целини.

Одлуци као збиру компромисом избалансираних принципа и ставова, изразито смета писање издвојеног мишљења, а како би издвојена мишљења остварила своју сврху, морају бити ограничена у броју, израђена на пристојан и одговарајући начин и представљена осталим судијама још за време седнице.<sup>45</sup>

#### 4. ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ (2007–2016)

Уставни суд Србије се нажалост не може похвалити неком бројном и значајном праксом када се ради о издвојеним мишљењима. Период посматрања, у овом раду, ће бити укупно деловање првог сазива Уставног суда по Уставу од 2006. године (12. децембар 2007. године – јун 2010. године – 9. децембар 2016. године)<sup>46</sup>, који су чиниле судије: др Оливера Вучић, др Боса

44 Аутор је и у преосталим досадашњим радовима, који се баве овом материјом, истицао, да могућност реизбора не треба да постоји за судије уставног суда. Одредбом члана 172. став 6. Устава Републике Србије од 2006. године, нажалост таква могућност је предвиђена за судије Уставног суда, што би по мишљењу аутора првим измена Устава требало укинути, уз евентуално повећање трајања мандата са 9 на 12 година.

45 V. Barsotti, 33.

46 Датум конституисања првог „новог“ сазива Суда – почетак рада Суда у пуном саставу – последња седница првог сазива Суда.



Ненадић, Катарина Манојловић Андрић, Предраг Ђетковић, Весна Илић Прелић, др Драгиша Б. Слијепчевић, др Милан Марковић, мр Томислав Стојковић, др Горан П. Илић, Братислав Ђокић, др Агнеш Картаг Одрги, Сабахудин Тахировић, др Марија Драшкић, др Драган Стојановић, Милан Станић и мр Станка Милановић. У наведеном деветогодишњем периоду укупно је решен 62.971 предмет, од чега су у односу на свега 46 предмета судије имале једно или више издвојених мишљења.<sup>47</sup>

Међу горе наведеним судијама, судија О. Вучић је имала највише издвојених мишљења (23), потом следе судије Б. Ненадић (21), К. Манојловић Андрић (15), Д. Стојановић (10), М. Драшкић (8), П. Ђетковић (4), Д. Б. Слијепчевић (3), док су по једно издвојено мишљење имале судије А. Картаг Одри и Г. П. Илић. Треба напоменути и то, да су пет судија од наведених девет професори права (О. Вучић и Д. Стојановић – конституционалисти / проф. уставног права, М. Драшкић – проф. породичног права, А. Картаг Одри – проф. теорије државе и права и Г. П. Илић – проф. кривичног процесног права), а да се још троје судија бави научним радом (Б. Ненадић – конституционалиста, Д. Б. Слијепчевић – судија ВКС-а / компанијско, трговинско и стечајно право, К. Манојловић Андрић – судија ВКС-а / управно и грађанско право). Ово само потврђује раније изнету тезу, да су теоретичари и код нас заинтересованији за писање издвојених мишљења, од каријерних судија или људи који су потекли из управе и других државних органа. Код теоретичара је појачан осећај за индивидуалност, независност и одбрану уставног поретка, али је смањен осећај наклоности законодавцу и осталим политичким институцијама. Теоретичари су лојалнији Уставу, а писање издвојених мишљења која наликују научним есејима, није им нимало страно.

Највећи број предмета у којима су судије издвајале мишљења, се с правом односи, на одлуке које су донете у поступцима за оцењивање уставности или законитости општинских аката, чак 32 предмета.<sup>48</sup> Што се тиче осталих уставносудских функција, судије су издвајале мишљења и у поступцима за решавање сукоба надлежности (ШУ-128/2014), поступцима за одлучивање о забрани рада удружења грађана (VIIУ-171/2008, VIIУ-249/2009 и VIIУ-482/2011), поступцима по уставним жалбама (Уж-819/2008, Уж-175/2009, Уж-2037/2010, Уж-5084/2011, Уж-5238/2011, Уж-863/2012, Уж-8670/2012 и Уж-7203/2013), али и поступцима по жалбама судија, јавних тужилаца и

47 То су предмети: IУ-49/1998, IУ-190/2005, IУ-139/2007, VIIУ-171/2008, Уж-819/2008, IУз-43/2009, IУз-44/2009, IУз-96/2009, Уж-175/2009, VIIУ-249/2009, IУз-356/2009, IУз-357/2009, IУо-360/2009, IУз-2/2010, VIIIУ-102/2010, IУз-882/2010, Уж-2037/2010, IУз-1634/2010, IУо-1228/2010, IУз-3/2011, IУо-185/2011, IУз-455/2011, VIIУ-482/2011, IУз-564/2011, Уж-5084/2011, Уж-5238/2011, IУз-40/2012, IУз-231/2012, VIIIУ-413/2012, IУо-756/2012, Уж-863/2012, IУо-870/2012, IУз-934/2012, Уж-8670/2012, IУо-180/2013, IУз-204/2013, IУо-247/2013, IУз-421/2013, Уж-7203/2013, IУо-12/2014, IIIУ-128/2014, IУо-149/2014, IУз-156/2014, IУз-479/2014, IУз-531/2014, IУз-244/2015.

48 То су предмети: IУ-49/1998, IУ-190/2005, IУ-139/2007, IУз-43/2009, IУз-44/2009, IУз-96/2009, IУз-356/2009, IУз-357/2009, IУо-360/2009, IУз-2/2010, IУз-882/2010, IУз-1634/2010, IУо-1228/2010, IУз-3/2011, IУо-185/2011, IУз-455/2011, IУз-564/2011, IУз-40/2012, IУз-231/2012, IУо-756/2012, IУо-870/2012, IУз-934/2012, IУо-180/2013, IУз-204/2013, IУо-247/2013, IУз-421/2013, IУо-12/2014, IУо-149/2014, IУз-156/2014, IУз-479/2014, IУз-531/2014, IУз-244/2015.

заменика јавних тужилаца на одлуке о престанку функција (VIIIУ-102/2010 и VIIIУ-413/2012).

Прво издвојено мишљење у посматраном периоду истраживања је написао судија Д. Б. Слијепчевић у односу на Одлуку IУ-139/2007 од 9. априла 2009. године (оцена уставности и законитости Статута Правног факултета Универзитета у Београду), које је објављено са Одлуком у „Службеном гласнику РС“, број 51/09, док су последња издвојена мишљења написана у односу на Одлуку Уж-7203/2013 од 10. децембра 2015. године (повреда права на правично суђење), која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 36/17, са издвојеним мишљењима судије Д. Стојановића, којем се придружила и сагласила судија О. Вучић, као и издвојеним мишљењем судије М. Драшкић<sup>49</sup>.

Појединачних издвојених мишљења је било највише, чак 52, заједничких издвојених мишљења<sup>50</sup> је било знатно мање 11 (Уж-819/2008, IУз-96/2009, IУз-2/2010<sup>51</sup>, IУо-1228/2010, VIIУ-482/2011, IУз-231/2012, Уж-863/2012, IУо-870/2012<sup>52</sup>, Уж-8670/2012 и IУо-180/2013), док су се у свега пет<sup>53</sup> ситуација

49 Издвојено мишљење судије Драшкић је посебно занимљиво, имајући у виду то, да су Одлука и преостала два издвојена мишљења анонимизирани, док је издвојено мишљење судије Драшкић написано са пуним именом и презименом подносиоце уставне жалбе, чак је и само издвојено мишљење насловљено њеним именом и презименом, што је случај и са осталим издвојеним мишљењима наведене судије. Ово издвојено мишљење је специфично и по томе што је у њему судија открила однос гласова у конкретном предмету, одн. исход гласања (8 : 7). Па се на овом месту, с правом можемо запитати, да ли постоји ограничење судије који издваја мишљење у односу на конкретну одлуку, односно колику слободу има судија који пише издвојено мишљење, шта је његова обавеза и да ли може да иде и ван захтева странке (опредељење подносиоце је вероватно било истакнуто у уставној жалби, а то је неслагање са објављивањем њеног идентитета)?

50 Судија К. Манојловић Андрић је учествовала у писању свих 11 заједничких издвојених мишљења. Судија Б. Ненадић је то учинила у односу на одлуке у предметима Уж-819/2008, IУз-96/2009, IУз-2/2010, IУо-1228/2010, VIIУ-482/2011, IУз-231/2012 и IУо-870/2012 (вид. фн. 52), а судија П. Петковић у односу на одлуке у предметима IУз-231/2012, Уж-863/2012 и Уж-8670/2012. Судије О. Вучић и Д. Стојановић су пак са осталим судијама учествовали у писању заједничких издвојених мишљења у предметима IУз-231/2012, IУо-870/2012 (судија Д. Стојановић само у односу на Решење не и у односу на Закључак, вид. фн. 52) и IУо-180/2013.

51 Ово заједничко издвојено мишљење је написано у односу на Одлуку коју је Уставни суд донео у предмету IУз-2/2010 од 14. марта 2013. године (*Службени гласник РС*, број 53/13), и представља једно од значајнијих у пракси Суда. Наиме, аргументи који су изнети у овом издвојеном мишљењу су касније утицали на законодавца да, у складу са тим критикама, измени Закон о парничном поступку (ревизијски цензус). Судија О. Вучић је, такође, гласала против ове одлуке, али је своја неслагања изложила у посебном раду (Једна (не) европска одлука Уставног суда? или „О границама слободе парламента и заштити грађана од његове свемоћи“), у коме се, између осталог, у потпуности сагласила са наведеним заједничким издвојеним мишљењем. Детаљније о овоме код Б. Јовић (2015), 50-54.

52 Поводом одлучивања у овом специфичном предмету судије су у различитим фазама уставног поступка написале два заједничка издвојена мишљења. Једно заједничко издвојено мишљење су написале судије К. Манојловић Андрић, Б. Ненадић и О. Вучић у односу на Закључак Уставног суда од 18. јуна 2013. године, којим се застаје са поступком за оцену уставности Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија (*Службени гласник РС*, бр. 94/11) и даје могућност Влади да у року од шест месеци од дана пријема овог закључка, Уредбу усагласи са Уставом, док се у другом заједничком издвојеном мишљењу које је написано у односу на Решење Уставног суда од 30. јануара 2014. године, којим се одлаже објављивање Одлуке Уставног суда IУо-870/2012 од 30. јануара 2014. године у *Службеном гласнику РС* за шест месеци од дана њеног доношења, њима придружио и судија Д. Стојановић.

53 У пракси Уставног суда се не прави разлика у називу између издвојених мишљења којима се судија саглашава, одн. придружује другом издвојеном мишљењу, а она су најчешће кратка

судије придружиле другом издвојеном мишљењу. Ово скупа чини 46 предмета у односу на које је од 2007. до 2016. године написано укупно 68 издвојених мишљења, што никако не може бити довољно имајући у виду број обрађених предмета и судија који су по њима поступали.

У већини свих наведених предмета, судије које су се успротивиле уставносудском резону који је заступљен у донетим одлукама, јесу издвојиле мишљење и у односу на одлуку и у односу на образложење – одбијајућа издвојена мишљења (видети нпр. IУ-49/1998, IУ-190/2005, VIIУ-171/2008, VIIУ-249/2009, Уж-7203/2013). Знатно је мањи број предмета у којима су судије гласале за предложену одлуку из битно другачијих разлога него што су гласале преостале судије (одн. из битно другачијих разлога од оних који се налазе у образложењу) – тзв. сагласна/потврдна издвојена мишљења (IУз-934/2012, IУо-149/2014), а било је и издвојених мишљења код којих су се судије само делимично сложиле са образложењем и/или изреком односно неким тачкама изреке (IУз-882/2010, VIIУ-482/2011, IУз-479/2014). Посебно је интересантно образложење издвојеног мишљења судије О. Вучић у односу на Решење Уставног суда IУз-244/2015 од 8. октобра 2015. године, којим она „не критикује нити оспорава донету одлуку, већ до сада, у појединим случајевима, испољену праксу Уставног суда“. Што све показује да у пракси Уставног суда Србије не постоје ригидна ограничења за писање издвојених мишљења, већ да се слобода изражавања уставних судија ставља у први план. Овакав став за који су се, можемо слободно рећи, избориле и судије које су писале издвојена мишљења, потврђује пуни смисао који институт издвојеног мишљења треба да има и даје могућност судијама да се на прави начин изборе за своја схватања.

Поред тога, постоје и групе издвојених мишљења које су се јавиле око истовестних предмета који су у посредној или непосредној вези са питањима „реформе правосуђа“,<sup>54</sup> Аутономне покрајине Косово и Метохија („Бриселски споразуми“)<sup>55</sup>

- 
- и састоје се од пар реченица, у којима судија подржава друго издвојено мишљење. То су издвојена мишљења у следећим предметима: IУо-360/2009 (судија П. Петковић се сагласио са издвојеним мишљењем судије Д. Стојановића), VIIУ-249/2009 (судија О. Вучић се сагласила са издвојеним мишљењем судије К. Манојловић Андрић), VIIУ-482/2011 (судија К. Манојловић Андрић се сагласила са издвојеним мишљењем судије О. Вучић, али је занимљиво то што је у истом предмету судија К. Манојловић Андрић написала и заједничко издвојено мишљење са судијом Б. Ненадић, тако да је у конкретном случају два пута издвојила мишљење у односу на исту одлуку), Уж-8670/2012 (судија Б. Ненадић се сагласила са заједничким издвојеним мишљењем судија П. Петковића и К. Манојловић Андрић) и Уж-7203/2013 (судија О. Вучић се сагласила са издвојеним мишљењем судије Д. Стојановића).
- 54 Судија О. Вучић је кроз издвојена мишљења, у скоро свим предметима који су на неки начин били повезани са правосудном реформом (IУз-43/2009, IУз-44/2009 – сем у овом, IУз-357/2009, VIIУ-102/2010, IУз-1634/2010, IУз-3/2011, IУо-185/2011, VIIУ-413/2012 и IУз-156/2014), изразила своја неслагања са заузетим ставовима Суда. Истрајно их бранећи њени ставови су постали на неки начин већински, тј. ставови Суда, у чему се посебно огледа значај њених издвојених мишљења.
- 55 Судије О. Вучић, Б. Ненадић, К. Манојловић Андрић и Д. Стојановић су изразиле у издвојеним мишљењима већу дозу осетљивости за питања која су од кључног државноправног значаја, у односу на одлуке у предметима IУо-756/2012, IУо-870/2012, IУо-180/2013, IУо-247/2013, IУо-12/2014 и IУо-149/2014, ослањајући се пре свега на схватања правне теорије.

и забране рада удружења грађана<sup>56</sup>. То су три највеће групе предмета, које су можда и обележиле рад претходног сазива Суда, а око којих су се „ломила копља аргумената“ и значајнија неслагања судија.

На крају, желимо да укажемо и то, да су у досадашњем краткотрајном периоду рада другог сазива Уставног суда,<sup>57</sup> само судије др Тијана Шурлан и др Тамаш Корхец писали издвојена мишљења,<sup>58</sup> те се чини да се тренд првог сазива наставља, имајући у виду то, да су оба издвојена мишљења у другом сазиву Суда по Уставу од 2006. године, написале судије, теоретичари, професори права по вокацији.

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Размишљања неких аутора (Б. Ненадић, Ц. Рибичич)<sup>59</sup> о потреби постојања овог института поклапају се са схватањима аутора о значају и потреби постојања института издвојеног мишљења у поступку уставног одлучивања. Уставни суд је орган са специфичним надлежностима и посебним положајем који заузима у начелу поделе власти. Одрас свих тих особености лежи управо у институту којим смо се бавили у овом раду, али и у одлукама које уставни суд доноси. Иако је уставни суд најчешће последња инстанца у држави, изнад које се налази само небо, издвојена мишљења управо доприносе релативизацији оваквог става, кроз постојање осећаја да неко и после одлуке овако елитистички постављеног органа, може да заврши реч.

За уставни суд је најбоље када се око одлука постигне општи консензус који је изражен кроз апсолутну већину гласова. Такве одлуке су најуверљиви-

56 Предмети Уставног суда: VIIU-171/2008, VIIU-249/2009 и VIIU-482/2011.

57 Други сазив Уставног суда је почео са радом 23. децембра 2016. године, полагањем заклетве деветоро изабраних/именованих судија. Из старог (првог) сазива реизабрана је једино судија Весна Илић Прелић, поред ње су именоване/изабране судије др Драгана Коларић, др Тијана Шурлан, Татјана Бабић, др Тамаш Корхец, Снежана Марковић, др Милан Шкулић, Мирослав Николић и др Јован Ђирић.

58 Судија Шурлан је написала одбијајуће, одн. несагласно издвојено мишљење у вези са Одлуком Уставног суда Уж-595/2014 од 11. маја 2017. године, којом је одбијена као неоснована уставна жалба М. П. изјављена против решења Апелационог суда у Новом Саду, док је судија Корхец такође написао несагласно издвојено мишљење, али у вези са Одлуком Уставног суда IУо-314/2015 од 6. априла 2017. године, којом се утврђује да Покрајинска скупштинска одлука о оснивању јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе“ (*Службени лист АПВ*, број 29/15), није у сагласности са Уставом и законом.

59 „Одсуство издвојених мишљења у пракси уставног суда кочило би развој уставног судске мисли, одн. стваралачког делања уставних судија, слабило би независност судија и умањило њихову личну одговорност“ (Б. Ненадић).

„Уставни суд би без издвојених мишљења био као парламент без опозиције, одн. редовни суд без инстанцијске контроле“ (Ц. Рибичич).

Вршећи поверене дужности судије Уставног суда Србије, одн. Словеније, оба аутора су имала прилику да и практично покажу своја схватања овог института. У поређењу са Ц. Рибичичем који је написао и превише издвојених мишљења поводом најразличитијих правних питања, Б. Ненадић је, чини се, нашла бољу меру у свему томе, јер издвојена мишљења, по схватању аутора, треба писати само када је неслагање судије толико, да се оно не може задржати на простом противљењу одлуци, већ оно мора бити изражено кроз виши степен неслагања, тј. издвојено мишљење.

вије, али су такве ситуације ипак мало вероватне, јер није лако преточити мноштво различитих ставова и размишљања у јединствену одлуку (у пракси Уставног суда Србије то би били аргументи 15 судија). Што више информација јавност добије о односу гласова, аргументима који су изнети приликом већања, као и самом поступку доношења одлука, то је већа вероватноћа да јавност, како општа, тако и стручна, подржи и разуме деловање овог органа. Издвојена мишљења могу помоћи у томе, под условом да се преостале судије још током већања упознају са аргументима изнетим у њима, који морају бити пре свега јасни, концизни и до краја прецизно изведени, те да ако ипак дође до њиховог настанка она обавезно морају бити објављена.

Што се тиче самих аргумената за постојање овог института, превагу односе дефинитивно аргументи који иду у корист издвојеном мишљењу, зато што ниједан од аргумената који га оспоравају (а које смо горе навели) није довољно убедљив да онемогући његову примену. У прилог томе иде и тврдња да велика већина држава која је увела издвојено мишљење у своје правосуђе (уставно или редовно) не жели да укине овај институт, напротив и теоретичари држава у којима оно није заступљено (нарочито код уставних судова), се свестрано залажу за његово увођење.

Издвојено мишљење, као производ судије који није могао да подржи неку одлуку, треба писати по осећају и у изузетним ситуацијама, јер је оно у великој мери показатељ, како независности и активизма самог судије и његовог уставносудског рада и деловања, тако и показатељ независности читавог судијског колегијума.

\*\*\*

Bojan Jović, PhD candidate  
Faculty of Law, University of Belgrade

## INSTITUTE OF SEPARATE OPINION IN PRACTICE OF THE FIRST (NEW) CONVOCATION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF SERBIA

### *Summary*

The aim of this work is, among other things, to point out the lack of interest of authors from the Balkans area to the institute of separate opinion. „Domestic” authors dealt with this institute, only when they wrote about constitutional judgments, judicial activism and independence, as well as the judicial decision-making process.

The roots of this institute can be found in Common law, from where, primarily, through the constitutional judiciary, it has been transferred to Civil law, which is discussed in this paper through a brief comparative review. The author

also deals with the institute of Separate opinion (dissenting/concurring separate opinions), its characteristics, the normative framework (historical and positive), as well as the pros and cons that characterize it.

Writing a separate opinion in the Republic of Serbia is a privilege provided only to the judges of the Constitutional Court. Because of that, separate opinions will serve their purpose only if they are limited in number, circulate in advice and are drafted in a courteous manner.

And in the end, for the first time in our country, author has been shown the published separate opinions, which were written in all decisions adopted during the first (new) convocation of the Constitutional Court of Serbia (12. 12. 2007 – 9. 12. 2016).

Key words: *Serbian Constitutional Court. – constitutional activism. – separate (dissenting and concurring) opinion. – judicial activism. – judicial independence.*

#### СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ:

- BARSOTTI Vittoria, „The importance of being open. Lessons from abroad for the Italian Constitutional Court“, *Italian Journal of Public Law*, (eds. M. Cartabia, G. Della Cananea), Bocconi University, Milano-Italy Vol. 8, Issue 1/2016, (pp. 28–36).
- ВУКАСОВИЋ Предраг, „Врховни суд САД – организација, функције, рана историја“, *Увод у право САД* (ур. Јован Ђирић), Институт за упоредно право, Београд 2008, 127.
- ВУЧИЋ Оливера, ПЕТРОВ Владан, СИМОВИЋ Дарко, *Уставни судови бивших јуџословенских република – теорија, норма, пракса*, Досије студио, Београд 2010.
- ГУРДЕЉЕВИЋ Данка, „Институт издвојеног мишљења и уставно правосуђе – пракса Уставног суда Републике Србије“ (мастер рад), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.
- ЈОВИЋ Бојан, „Прилог питању јавности рада Уставног суда“, Фондација центар за јавно право из Сарајева, 2016.
- ЈОВИЋ Бојан, „Могућност уставног судског активизма у нормативном оквиру Републике Србије“ (мастер рад), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.
- KELEMAN Katalin, „Dissenting Opinions in Constitutional Courts“, *German Law Journal*, (eds. M. Goldmann, R. Miller, J. Mulder, E. V. Towfigh, F. de Witte), Charlottesville-Virginia 2013, Vol. 14, No. 8, (pp. 1345–1371).
- LAFFRANQUE Julia, „Dissenting Opinion and Judicial Independence“, *Juridica International – Law Review*, (ed. Jaan Sootak), University of Tartu, Tartu-Estonia VIII/2003, (pp. 162–172).
- МАВЋИЋ М. Арне, „Importance of the dissenting and concurring opinions (separate opinions) in the development of the constitutional and judicial review with a special reference to the Slovenian practice“, Black sea regional conference, Batumi–Georgia 2010.

- НЕНАДИЋ Боса, *О јемсјивима независности уставиних судова – Са посебним осврјетом на Уставни суд Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2012.
- РИБИЧИЧ Цирил, *Људска права и уставна демократија – Уставни судија између нејативности и позитивности активитизма*, ЈП Службени гласник, Београд 2012.
- SAFTA Marieta, „The role of dissenting and concurring opinions in the constitutional jurisdiction“, *Perspectives of Business Law Journal*, (ed. Cătălin-Silviu Săraru), Bucharest University of Economic Studies and Society of Juridical and Administrative Sciences, Bucharest 2016, Vol. 5, Issue 1, (pp. 207–213), 2010.
- СТОЈАНОВИЋ Драган, *Уставно право*, Свен, Ниш 2013.
- СТОЈАНОВИЋ Драган, *Уставно правосуђе – Уставно процесно право*, Свен, Ниш 2016.
- ШАРЧЕВИЋ Един (ур.), *Изабране одлуке немачког Савезног уставног суда (јубиларно издање)*, Фондација Конрад Аденауер и Програм правна држава – Југоисточна Европа, Београд 2010.





## **IV ПРЕДМЕТНО-ПОЈМОВНИ РЕГИСТАР**



Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Акти републичких органа и организација</b>		
– Правилник о раду Акредитационог тела Србије	IУо–12/2016	135
– Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара	IУо–126/2016	137
– Правилник о личној карти	IУо–198/2015	141
– Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину	IУо–148/2016	149
<b>Адвокатура</b>		
– Статут Адвокатске коморе Београда	IУо–235/2016	316
<b>Акциони план</b>		
– надлежност и састав Координационог тела за примену Акционог плана, руковођење Координационим телом, овлашћење председника Владе да буде члан Координационог тела и др.	IУо–77/2015	119
<b>Акредитационо тело Србије</b>		
– Правилник о раду Акредитационог тела Србије	IУо–12/2016	135
<b>Аутономна покрајина</b>		
– Покрајинска скупштинска одлука о оснивању јавне установе „Војвођанска академија наука, уметности и културе	IУо–314/2015	159
<b>Влада</b>		
– Одлука о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године	IУо–77/2015	119
<b>Грађевинско земљиште</b>		
– ослобађање од доприноса за уређивање грађевинског земљишта	IУз–119/2016	21
– критеријуми за обрачун доприноса за уређивање грађевинског земљишта на територији града Ниша	IУо–232/2016	377

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Дискриминација</b>		
– постоји дискриминација	IУз–289/2015	300
	IУз–289/2015	300
– нема дискриминације	IУо–260/2016	284
	IУз–293/2016	26
	Уж–5469/2014 (општи парнични поступак)	465
	Уж–1045/2015 (парнични поступак, накнада штете у вези одборничких мандата)	519
	Уж–4963/2014 (радни спор)	585
	Уж–1948/2014 (ванпарнични поступак – рехабилитација)	589
	Уж–2645/2015 (управни поступак)	778
	Уж–5930/2015 (управни поступак и управни спор)	837
	<b>Државни премер и катастар</b>	
– одређивање рока за исправку грешке, недостатака и пропуста о уписаним стварним правима на непокретностима	IУз–494/2014	43
<b>Држање домаћих животиња</b>		
– сагласност градским прописом прописаних услова за држање животиња са законом	IУо–257/2015	225
– овлашћење скупштине општине да својим актом одреди број домаћих животиња чије је држање на територији општине дозвољено	IУо–87/2016	232
<b>Задруге</b>		
– општа правила омладинског и студентског задругарства	IУо–1231/2010	307
<b>Закони</b>		
– Закон о планирању и изградњи	IУз–119/2016	21

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– Закон о коморама здравствених радника	IУз–289/2015	26
– Закон о платама државних службеника и намештеника	IУз–293/2016	34
– Закон о државном премеру и катастру	IУз–494/2014	43
– Закон о закључивању и извршавању међународних уговора	IУз–132/2016	47
– Закон о високом образовању	IУз–756/2011	56
– Закон о заштити становништва од заразних болести	IУз–48/2016	59
– Закон о јавним медијским сервисима	IУз–165/2016	81
<b>Застајање са поступком</b>		
– Закон о превозу терета у друмском саобраћају	IУз–109/2016	397
<b>Заштита животне средине</b>		
– право на здраву животну средину из члана 74. Устава Републике Србије	Уж–7702/2013 (општи парнични поступак)	612
<b>Здравство</b>		
– коморе здравствених радника	IУз–289/2015	26
– обавезност имунизације против одређених заразних болести	IУз–48/2016	59
<b>Извршење одлука Уставног суда</b>		
– захтев за извршење Одлуке Уставног суда – IУо–250/2015	XУ–26/2017	425
<b>Издвојена мишљења на одлуку</b>		
– у вези са Одлуком IУо–314/2015		
– несагласно издвојено мишљење	IУо–314/2015	159
– у вези са Одлуком Уж–1948/2014		
– несагласно издвојено мишљење	Уж–1948/2014	589
– у вези са Одлуком Уж–5930/2015		
– несагласно издвојено мишљење	Уж–5930/2015	837
– у вези са Одлуком Уж–6037/2015		
– несагласно издвојено мишљење	Уж–6037/2015	848
– у вези са Одлуком Уж–7007/2015		
– несагласно издвојено мишљење	Уж–7007/2015	867
– у вези са Одлуком Уж–1671/2014		
– сагласно издвојено мишљење	Уж–7007/2015	867

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Имовина</b>		
– умањивање вредности непокретности за амортизацију код утврђивања пореза на имовину за непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге	IУз–155/2014	343
– располагање непокретностима Републичког фонда за пензијско осигурање, продаја и размена непокретности као начини располагања и др	IУо–260/2016	284
<b>Јавни тужиоци</b>		
– овлашћења Државног већа тужилаца везана за уређивање и вођење поступка и начин провере стручности и оспособљености кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира	IУо–254/2016	336
– у току поступка пред Уставним судом престали су разлози обуставе извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира, због чега је мера обуставе укинута	IУо–254/2016	336
<b>Јавни превоз</b>		
– остваривање права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе, општине Јагодина	IУо–63/2016	200
– јавни превоз путника на територији Града Новог Сада	IУо–24/2016	204
<b>Комуналне и сродне делатности</b>		
– прибављање мишљења синдиката на одредбе Одлуке о уређивању и одржавању пијаца којима се утврђује минимум процеса рада	IУо–122/2016	212
– прописивање Одлуком о јавним паркиралиштима „доплатне карте“ и прекршајне казне за повреду одређеног начина коришћења паркиралишта	IУо–307/2015	218
– прописивање услова за држање домаћих животиња и одређивање броја домаћих животиња чије је држање дозвољено на подручју општине	IУо–257/2015 IУо–87/2016	225 232

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– прописивање услова за искључење са система грејања	IУо–237/2015	239
<b>Коморе као носиоци јавних овлашћења</b>		
– искључивање права на вођење управног спора против одлука Врховног суда части Лекарске коморе Србије којима је изречена мера јавне опомене	IУз–289/2015	300
– право адвоката да бира и да буде биран у органе Адвокатске коморе, јединствени бирачки списак адвоката, правни положај адвоката који има заснован радни однос у адвокатском ортачком друштву, а није његов члан, у поступку избора органа Коморе и друга питања	IУо–235/2016	316
<b>Лична карта</b>		
– поступак издавања личне карте	IУо–198/2015	141
<b>Локална самоуправа</b>		
– Одлука о накнадама и другим примањима запослених у градским управама и изабраних, односно постављених лица, општине Нови Пазар	IУо–70/2017	179
– Правилник о измени Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у Управи Градске општине Палилула	IУо–183/2016	183
– Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда	IУо–9/2014	189
– Одлука о остваривању права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе, општине Јагодина	IУо–63/2016	200
– Одлука о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада	IУо–24/2016	204
– Одлука о уређивању и одржавању пијаца, Града Новог Сада	IУ–122/2016	212
– Одлука о јавним паркиралиштима, Града Зајечара	IУо–307/2015	218
– Одлука о држању домаћих животиња на територији Града Панчева	IУо–257/2015	225
– Одлука о држању и заштити домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине Медијана (Град Ниш)	IУо–87/2016	232

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– Одлука о снабдевању топлотном енергијом, Општине Прибој	IУо–237/2015	239
– Одлука о отпису камата на доспеле обавезе по основу изворних локалних јавних прихода, Града Лесковца	IУо–342/2015	249
– Одлука о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама, Општине Баточина	IУо–103/2015	257
– Одлука о месним заједницама, од 15. септембра 2010. године, градске општине Звездара	IУо–390/2013	261
<b>Локалне таксе и други локални јавни приходи</b>		
– овлашћење јединице локалне самоуправе за прописивање отписа камата на доспеле обавезе по основу јавних прихода	IУо–342/2015	249
– овлашћење јединице локалне самоуправе за увођење локалне комуналне таксе за коришћење простора испод или на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе за оптичке и високонапонске каблове, кабловску канализацију, магистралне водове, челичне цевоводе, нафтоводе, гасоводе	IУо–103/2015	257
<b>Медијски сервиси</b>		
– јавни интерес који остварују јавни медијски сервиси, извори финансирања јавних медијских сервиса, такса као извор финансирања, обвезник плаћања таксе	IУз–165/2016	81
– писмо Народној Скупштини (члан 105. Закона о Уставном суду) у поступку за оцену уставности одредаба чл. 35. до 38. и члана 42. Закона о јавним медијским сервисима	IУз–165/2016	81
<b>Међународни уговор</b>		
– Споразум о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата, потврђен Законом о потврђивању Споразума („Службени гласник РС–Међународни уговори“, број 3/13) и Споразум између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата о узајамном подстицању и заштити улагања потврђен Законом о потврђивању Споразума („Службени гласник РС–Међународни уговори“, бр. 3/13 и 1/15)	IУМ–478/2014	93



Одредница	Ознака одлуке	Страна
– привремена примена међународног уговора, међународни уговори који не подлежу поступку потврђивања	IУз–132/2016	47
– суспендовање примене појединих закона Републике Србије на уговоре закључене на основу међународног уговора	IУм–478/2014	93
– оцена сагласности одредбе члана 56. став 2. Закона о платама државних службеника и намештеника са одредбама Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена	IУз–293/2016	34
– оцена сагласности одредаба Закона о заштити становништва од заразних болести са потврђеним међународним уговорима	IУз–48/2016	59
– оцена сагласности одредаба Закона о јавним медијским сервисима са међународно прихваћеним стандардима у овој области	IУз–165/2016	81
– оцена сагласности Правилника о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање са међународним уговором	IУо–263/2016	284
<b>Месне заједнице</b>		
– начин, поступак предлагања и избора ограна месне заједнице	IУо–390/2013	261
<b>Наука</b>		
– надлежности Аутономне покрајине Војводине у области науке	IУо–314/2015	159
<b>Називи улица</b>		
– давање сагласности Министарства државне управе и локалне самоуправе на одлуку о утврђивању назива улица и тргова и обележавању кућа бројевима	IXУ–234/2016	421
<b>Образовање</b>		
– могућност да се наставнику високошколске установе који је у звању ванредног или редовног професора, односно у звању професора струковних студија, који је испунио законске услове за престанак радног односа, продужи радни однос под условима предвиђеним статутом високошколске установе	IУз–756/2011	56

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Обустава поступка</b>		
– одредба члана 65. став 3. Закона о јавним предузећима	IУз–154/2016	401
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира	IУо–254/2016	401
– одредаба члана 6. Правилника о платама лица које поставља Градско веће града Приштина	IУо–101/2015	402
– одредба члана 1. Правилника о измени и допуни Правилника о платама лица које поставља Градско веће града Приштина	IУо–101/2015	402
– одредба члана 179. став 1. Кривичног законика	IУз–231/2016	403
<b>Оглашавање</b>		
– ненадлежност градоначелника града Београда за доношење Правилника којим се на општи начин уређују питања у вези са постављањем средстава за оглашавање и посебних објеката за оглашавање на територији града Београда	IУо–9/2014	189
<b>Одлагање објављивања одлуке</b>		
– Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда	IУо–9/2014	189
– Одлука о јавном превозу путника на територији Града Новог Сада	IУо–24/2016	204
– Одлука о уређивању и одржавању пијаца, Града Новог Сада	IУо–122/2016	212
– Одлука о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, коју је донео Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање	IУо–279/2016	273
<b>Општи акти јавних служби</b>		
– Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Рума“, Рума	IУо–222/2016	298

Одредница	Ознака одлуке	Страна
<b>Општи акти фондова</b>		
– Одлука о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, коју је донео Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање	IУо–279/2016	273
– Правилник о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, који је донео Управни одбор Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање	IУо–260/2016	284
<b>Паркиралишта</b>		
– прописивање „доплатне карте“ и прекршајне казне за повреду одређеног начина коришћења паркиралишта	IУо–307/2015	218
<b>Пензијско и инвалидско осигурање</b>		
– обавештавање осигураника о утврђеној обавези плаћања доприноса, року и рачуну за уплату, овлашћење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање да уређује обрачун доприноса и ван случајева када утврђује својство осигураника	IУо–279/2016	273
– овлашћење Управног одбора Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за доношење правилника о располагању непокретностима Фонда, продаја и размена непокретности као начини располагања, дискриминација нерепрезентативних удружења и др.	IУо–260/2016	284
<b>Пијаце</b>		
– Одлука о уређивању и одржавању пијаца, Града Новог Сада	IУо–122/2016	212
<b>Плате и друга примања из радног односа</b>		
– престанак права на накнаду плате бившим функционерима – женама	IУз–293/2016	34
	Уж–2215/2016	
<b>Повраћај у пређашње стање</b>	(не дозвољава се)	900
<b>Покретање поступка</b>		
– Закон о порезима на имовину	IУз–155/2014	343

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину	IУо-148/2016	346
– Одлука о трећој измени и допуни Одлуке о локалним комуналним таксама, општине Баточина	IУо-103/2015	358
– Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара	IУо-126/2016	137
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира	IУ-254/2016	336
– Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта, Града Ниша	IУо-232/2016	377
– Правилник о начину обрачуна доприноса за топлификацију, Града Ниша	IУо-232/2016	377
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира	IУо-215/2017	329
<b>Порези</b>		
– умањивање вредности непокретности за амортизацију код утврђивања пореза на имовину за непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге (покретање поступка)	IУз-155/2014	343
– прописивање отписа камата на доспеле обавезе по основу јавних прихода одлуком јединице локалне самоуправе	IУо-342/2015	349
<b>Пресуђена ствар</b>		
– Закон о високом образовању	IУз-756/2011	56
<b>Привредна друштва</b>		
– положај компанија из Уједињених Арапских Емирата на домаћем тржишту у односу на друге привредне субјекте	IУМ-478/2014	93
<b>Привремена мера</b>		
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира (донета привремена мера)	IУо-215/2017	329

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– Статут Адвокатске коморе Београда (укидање привремене мере)	IУо–235/2016	316
– Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира (укидање привремене мере)	IУо–254/2016	336
– одбацивање привремене мере	IУз–132/2016	47
	IУз–48/2016	59
	IУм–478/2014	93
	IУо–12/2016	135
	IУо–148/2016	149
	IУо–70/2017	179
	IУо–183/2016	183
	IУо–237/2015	239
	IУо–342/2015	249
	IУо–103/2015	257
<b>Превоз</b>		
– ограничавање права на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада растојањем између места пребивалишта и места рада	IУо–63/2016	200
<b>Процесне претпоставке</b>		
– ненадлежност Уставног суда	IУз–119/2016	21
	IУм–478/2014	93
	IУо–87/2016	232
	IУо–260/2016	284
	VIУ–101/2017	407
– неуредна иницијатива	IУм–478/2014	93
– очигледна неоснованост	VIIIУ–64/2013	411
	VIIIУ–295/2013	411
	VIIIУ–46/2016	414
	VIIIУ–120/2014	416
– недостатак других процесних претпоставки	IУо–307/2015	218

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	IXУ-234/2016	421
	XУ-26/2017	425
	VIIIУ-312/2014	412
	VIIIУ-89/2016	412
	VIIIУ-214/2016	413
<b>Радни односи</b>		
– услови за рад на положају државних службеника у Заводу за интелектуалну својину	IУо-148/2016	346
– привремено удаљење са рада	IУо-126/2016	137
– утврђивање додатка за исхрану у току рада и регреса за годишњи одмор	IУо-70/2017	179
– ненадлежност већа градске општине за доношење Правилника о звањима, занимањима и платама запослених у управи градске општине	IУо-183/2016	183
– ограничавање права на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада растојањем између места пребивалишта и места рада	IУ-63/2016	200
<b>Решавање по жалби судија и јавних тужилаца</b>		
– жалба против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције због навршења радног века	VIIIУ-64/2013	411
– жалба против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције по сили закона	VIIIУ-295/2013	411
– жалба против обавештења о захтеву за избор судије	VIIIУ-312/2014	412
– жалба против акта Високог савета судства којим се обавештава о одбацивању дисциплинске пријаве	VIIIУ-89/2016	412
– жалба против одлуке Високог савета судства о одбијању приговора изјављеног против одлуке Високог савета судства којом је утврђен престанак судијске функције због трајног губитка радне способности за обављање судијске функције	VIIIУ-214/2016	413
– жалба против одлуке Народне скупштине о престанку функције тужиоца у тужилаштву посебне надлежности због истека мандата на који је изабран	VIIIУ-46/2016	414

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– жалба против одлуке Високог савета судства којом је утврђено да се сматра да подносилац није изабран на судијску функцију	VIIIУ–120/2014	416
<b>Решавање по жалби за заштиту јединице локалне самоуправе</b>		
– жалба Општине Бујановац изјављена против одбијања давања сагласности Министарства државне управе и локалне самоуправе на Предлог одлуке о изменама и допунама Одлуке о утврђивању назива улица и тргова и обележавању кућа бројевима на подручју града Бујановца	IXУ–234/2016	421
<b>Рибарство</b>		
– Правилник о условима и поступку за издавање и одузимање лиценце за рибочувара, начину вођења Регистра издатих лиценци, као и садржини и начину вођења Регистра привредних рибара	IУо–126/2016	137
<b>Сагласност закона и других општих аката са потврђеним међународним уговором и општеприхваћеним правилима међународног права</b>		
– оцена сагласности одредаба Закона о заштити становништва од заразних болести са потврђеним међународним уговорима	IУз–48/2016	59
– оцена сагласности одредаба Закона о јавним медијским сервисима са међународно прихваћеним стандардима у овој области	IУз–165/2016	81
– оцена сагласности Правилника о располагању непокретностима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање са међународним уговором	IУо–260/2016	284
<b>Саобраћај</b>		
– остваривање права на повлашћен превоз у јавном градском и приградском саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама и установама културе на територији општине Јагодина	IУо–63/2016	200
– јавни превоз путника на територији Града Новог Сада	IУо–24/2016	204
– Закон о превозу терета у друмском саобраћају – члан 6. став 5. тачка 6) (застајање са поступком)	IУз–109/2016	397

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– ступање на снагу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Заводу за интелектуалну својину даном доношења и почетак његове примене од истог дана	IУо–148/2016	346
– ступање на снагу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Рума“, Рума даном доношења и почетак његове примене од истог дана	IУо–222/2016	298
<b>Ставови Уставног суда</b>		
– Став Уставног суда о начину коришћења личног имена судије Уставног суда у актима Уставног суда од 6. априла 2017. године		
<b>Стамбени односи</b>		
– држање паса и мачака у стамбеним зградама у стану или дворишту	IУо–257/2015	225
– ограничење броја кућних љубимаца у становима	IУо–87/2016	232
<b>Ступање на снагу и примена општег акта</b>		
– ступање на снагу даном доношења општег акта	IУо–12/2016	135
	IУо–222/2016	298
– примена општег акта од дана доношења	IУо–148/2016	346
	IУо–222/2016	298
<b>Судије</b>		
– критеријуми, мерила, поступак и начин проверавања оспособљености кандидата за обављање судијске функције у поступку предлагања за судију који се први пут бира, да ли су одредбама о разговору са кандидатима уведени додатни критеријуми вредновања кандидата и друга спорна питања	IУо–215/2017	329
– предузимањем радњи на основу оспореног Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира могле би наступити неотклоњиве штетне последице, што је разлог за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу овог правилника	IУо–215/2017	329
<b>Топлотна енергија</b>		



Одредница	Ознака одлуке	Страна
– овлашћење за прописивање и законитост прописаних услова за искључење са система грејања	IУо–237/2015	239
<b>Урбанизам и градња</b>		
– Правилник о типу, величини, условима и поступку за постављање објеката и средстава за оглашавање на територији града Београда	IУо–9/2014	189
<b>Штрајк</b>		
– прибављање мишљења синдиката у поступку утврђивања минимума процеса рада у случају штрајка	IУо–24/2016	204
	IУо–122/2016	212
<b>УСТАВНЕ ЖАЛБЕ</b>		
<b>Област грађанског права</b>		
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж–1538/2015 (парнични поступак –радни спор)	429
	Уж–5789/2015 (општи парнични поступак)	556
– није повређено право на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж–418/2015 (општи парнични поступак)	510
– повреда права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж–3603/2015	454
	Уж–8949/2016	534
	(Уж–1050/2015)	534
	Уж–5789/2015	556
	Уж–8183/2013	568
	Уж–2197/2016 (општи парнични поступци)	579
	Уж–5757/2015 (парнични поступак, накнада штете због неоснованог лишења слободе)	602
	Уж–1584/2015 (привредни спор)	445

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-7671/2014 (радни спор)	550
	Уж-2775/2015 (извршни поступак)	451
	Уж-6967/2015 (извршни поступак)	459
	Уж-1671/2014 (ванпарнични поступак – рехабилитација)	635
– повреда права на правну сигурност, као елемента права на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-6968/2015 (радни спор)	434
	Уж-1803/2015 (парнични поступак – рехабилит, обештећење)	472
	Уж-6508/2017 (Уж-7383/2014) (општи парнични поступак)	629 629
– није повређено право на правично суђење, из члана 32. став 1. Устава	Уж-3066/2014 (општи парнични поступак)	490
	Уж-1948/2014 (ванпарнични поступак – рехабилитација)	589
– повреда права на једнаку заштиту права, зајемченог чланом 36. став 1. Устава	Уж-5469/2014 (општи парнични поступак)	465
	Уж-4963/2014 (радни спор)	585
– није повређено право на једнаку заштиту права, зајемчено чланом 36. став 1. Устава	Уж-5287/2015 (општи парнични поступак)	483
– повреда права на правно средство, зајемченог чланом 36. став 2. Устава	Уж-585/2015 (извршни поступак)	501
– нису повређена права на правично суђење из члана 32. став 1. Устава, на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава и слобода медија из члана 50. Устава	Уж-417/2014 (парнични поступак, накнада штете због повреде части и угледа објављивањем информација у јавном гласилу)	538

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– није повређено изборно право, зајемчено чланом 52. Устава	Уж–1045/2015 (парнични поступак, накнада штете у вези одборничких мандата)	519
– повреда права на на правичну накнаду за рад, из члана 60. став 4. Устава	Уж–1533/2015 (Уж–4331/2014) (извршни поступак)	441 441
– није повређено право на рад, из члана 60. Устава	Уж–3966/2015 (извршни поступак)	506
– повреда права на имовину, зајемченог чланом 58. Устава	Уж–5640/2015 (Уж–1499/2014) (стечајни поступак)	530 530
– повреда права на правично суђење, зајемченог чланом 32. став 1. Устава, у вези са правом на здраву животну средину из члана 74. Устава	Уж–7702/2013 (општи парнични поступак)	612
<b>Област кривичног права</b>		
– нису повређена права на неповредивост физичког и психичког интегритета и забрану мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања и на поступање с лицем лишеним слободе, зајемчена одредбама чл. 25. и 28. Устава	Уж–8791/2014 (кривични поступак)	655
– нису повређена права на слободу и безбедност и на претпоставку невиности у кривичном поступку, зајемчена чланом 27. став 1. и чланом 34. став 3. Устава	Уж–5755/2014 (кривични поступак)	670
– повреда права у вези одређивања притвора, из члана 30. став 3. Устава	Уж–2606/2015 Уж–3464/2015 (кривични поступци)	734 762
– повреда права на ограничено трајање притвора, зајемченог одредбама члана 31. Устава	Уж–7750/2013 (кривични поступак)	692
– повреда права на ограничено трајање притвора, зајемченог одредбом члана 31. став 1. Устава, нису повређена права на слободу и безбедност и у вези притварања, из члана 27. став 1. и члана 30. став 1. Устава	Уж–678/2014 (кривични поступак)	711
– није повређено право на ограничено трајање притвора, из члана 31. Устава	Уж–5541/2015 (кривични поступак)	769
	Уж–5689/2014	678
	Уж–4056/2015 (кривични поступак)	749

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– нису повређена права у вези трајања притвора, из члана 31. ст. 2. и 3. Устава	Уж–595/2014 (кривични поступак)	719
– повреда права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава	Уж–1972/2014 (прекршајни поступак)	756
– повреда права на суђење у разумном року, из члана 32. став 1. Устава	Уж–3512/2012 (кривични поступак)	687
– нису повређена права на суђење у разумном року и на суђење без одуговлачења, из члана 32. став 1. и члана 33. став 6. Устава	Уж–8881/2012 (прекршајни поступак)	741
– повреда права на правно средство, зајемченог одредбом члана 36. став 2. Устава	Уж–1645/2015 (прекршајни поступак)	744
<b>Област управног права</b>		
– повреда права на правично суђење, зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава	Уж–4064/2015 (управни спор)	805
	Уж–4301/2015 (управни спор)	808
	Уж–5944/2015 (управни спор)	818
	Уж–5930/2015 (управни поступак и управни спор)	837
	Уж–6037/2015 (управни поступак и управни спор)	848
	Уж–7007/2015 (управни поступак)	867
	Уж–4435/2016 (управни поступак и управни спор)	885
	Уж–2645/2015 (управни поступак)	778
	Уж–4301/2015 (управни спор)	808
	Уж–9191/2014 (управни поступак и управни спор)	789
– повреда права на правично суђење и на суђење у разумном року, зајемчених чланом 32. став 1. Устава	Уж–9191/2014 (управни поступак и управни спор)	789
– повреда права на правично суђење и на правно средство, зајемчена одредбама члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава	Уж–1417/2016 (управни спор)	880

Одредница	Ознака одлуке	Страна
– није повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава	Уж–3171/2015 (управни поступак и управни спор)	783
	Уж–4809/2015 (управни поступак)	832
– повреда права на правно средство, зајемченог чланом 36. став 2. Устава, вези са правом на судску заштиту из члана 22. став 1. Устава и слободом окупљања из члана 54. Устава	Уж–3048/2015 (управни поступак и управни спор)	824
	Уж–4301/2015 (управни спор)	808
– предлог за одлагање извршења оспореног акта	Уж–2775/2015 (извршни поступак)	451
	Уж–8949/2016 (Уж–1050/2015) (општи парнични поступак)	534 534
– захтев за накнаду нематеријалне и/или материјалне штете	Уж–1538/2015 (радни спор)	429
– досуђена накнада нематеријалне штете	Уж–5789/2015 (општи парнични поступак)	556
	Уж–3512/2012 (кривични поступак)	687
– досуђена накнада материјалне штете	Уж–9191/2014	789
	Уж–1533/2015 (Уж–4331/2014) (извршни поступак)	441 441
– одбијање захтева	Уж–5640/2015 (Уж–1499/2014) (стечајни поступак)	530 530
	Уж–6968/2015 (радни спор)	434
	Уж–5469/2014 (општи парнични поступак)	465
	Уж–7671/2014 (радни спор)	550

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-5757/2015 (парнични поступак, накнада штете због неоснованог лишења слободе)	602
	Уж-1645/2015 (прекршајни поступак –нематеријална штета)	744
– одбацивање захтева	Уж-6968/2015 (радни спор)	434
	Уж-5469/2014 (општи парнични поступак)	465
	Уж-9191/2014	789
	Уж-4301/2015 (управни спор – материјална штета)	808
– проширено правно дејство одлуке Уставног суда (члан 87. Закона о Уставном суду)	Уж-4064/2015 (управни спор)	805
– недостатак процесних претпоставки		
– обустава поступка	Уж-4461/2015	892
	Уж-7479/2015	893
	Уж-8943/2016 (Уж-574/2013)	894 894
	Уж-7764/2016	896
– неуредна уставна жалба	Уж-498/2015	896
	Уж-3514/2015	897
– недовољна уставна жалба	Уж-8166/2015	898
	Уж-2215/2016	900
	Уж-2288/2016	902
– ненадлежност Уставног суда	Уж-5565/2016	902
– недопуштена уставна жалба и др.	Уж-6060/2015	905
	Уж-2566/2015	907
	Уж-8608/2015	908
	Уж-1278/2015	910

Одредница	Ознака одлуке	Страна
	Уж-8469/2015	912
	Уж-5637/2016	913
	Уж-5622/2014	917
	Уж-1395/2016	919
– недостатак других процесних претпоставки за вођење поступка	Уж-5895/2015	921
	Уж-8951/2016	923
	(Уж-7239/2014)	923
	Уж-7855/2014	925
	Уж-897/2016	928
	Уж-2539/2016	929
	Уж-2653/2016	930

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

(497.11)

БИЛТЕН / Уставни суд Србије ; главни и  
одговорни уредник Катарина Манојловић  
Андрић. Год. 1, бр. 1 (1968) – Београд :  
Уставни суд Србије, 1968 – (Београд :  
Службени гласник). – 24 ст

Повремено  
ISSN 1821-4320 = Билтен Уставног суда  
Србије  
COBISS.SR-ID 90916876

**ГЛАСНИК**  
ШТАМПАРИЈА

ISSN 1821-4320

